This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

UC-NRLF
$B 23 030
JN
3465
.H4
YC 09587

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
RECEIVED BY EXCHANGE
Class

Die Stellung des deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

eingereicht und mit Genehmigung
derselben veröffentlicht

von

Heinrich Hertramph
Referendar.

UNIV. OF CALIFORNIA

Breslau 1905.
Schlesische Druckerei-Genossenschaft, e. G. m. b. H.

JN 3465
.H9

Referent:
Geheimer Justizrat Professor Dr. Brie.

Correferent:
Geheimer Justizrat Professor Dr. Dahn.

UNIV. OF
CALIFORNIA

MEINEN ELTERN.

236675

Vorwort.

Die nachstehende Erörterung der Frage nach der Stellung des deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung, die Kolbow[1]) wohl nicht mit Unrecht als „eine der bestrittensten des deutschen Reichsstaatsrechts“ bezeichnet, soll eine ausführliche Betrachtung derjenigen Akte in der Gesetzgebung des deutschen Reiches sein, die sich als Beteiligung des Kaisers am Reichsgesetzgebungswerke darstellen. Sie wird sich insofern wesentlich von der von Frormann[2]) unter einer ähnlichen Bezeichnung angestellten Betrachtung unterscheiden, als sie sich weniger eingehend mit den dort behandelten Fragen allgemeiner Natur – abgesehen von der Erörterung der kaiserlichen Gesetzesinitiative – befassen, vielmehr auf teils schon praktisch gewordene, teils sich möglicher Weise in Zukunft ergebende Fragen speziellerer Art eingehen wird.

---

[1]) Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, im Arch. f. öff. R. Bd. V, S. 73.

[2]) Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, im Arch. f. öff. R. Bd. XIV, S. 31 ff.

Einleitung.

Um die Frage nach der Stellung des Kaisers zur Reichsgesetzgebung erschöpfend zu behandeln, erscheint es zweckmässig, sich vorerst kurz den nach der Reichsverfassung vorgeschriebenen Werdegang eines Gesetzes zu vergegenwärtigen, um sodann jede Phase, die das werdende Gesetz durchzumachen hat, daraufhin zu untersuchen, ob, beziehungsweise wie weit der Kaiser dabei eine Rolle zu spielen berechtigt oder verpflichtet, oder vielleicht auch berechtigt und verpflichtet ist.

Die Vorschriften über den Werdegang eines Reichsgesetzes sind enthalten in den Artikeln 2, 5, 7, 16, 17, 23 der Reichsverfassung und in den §§ 69 und 8 der revidierten Geschäftsordnung für den Reichstag bezw. den Bundesrat. Danach ist der Urgrund des Gesetzes der Gesetzesvorschlag, der entweder im Bundesrate oder im Reichstage gemacht wird. Auf ihn folgt die Beratung innerhalb der betreffenden Versammlung, sodann die Weitergabe des – verändert oder unverändert – angenommenen Vorschlages, des Beschlusses, an den Reichstag beziehungsweise den Bundesrat. Wird dieser Beschluss der einen Versammlung von der anderen unverändert gebilligt, so wird er – auf Beschluss des Bundesrates – dem Kaiser unterbreitet, der schliesslich die Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes vornimmt.

Der Gesetzesvorschlag.

Das erste Stadium des Gesetzes, wenn ich mich kurz so ausdrücken darf, ist also der Gesetzesvorschlag. Wer kann nun nach der Reichsverfassung einen solchen machen, insbesondere hat der Kaiser das Recht der Initiative?

Unbestritten haben Bundesrat und Reichstag das Recht der Initiative in der Gesetzgebung. Art. 23 R.-V., welcher bestimmt, dass dem Reichstage „das Recht, Gesetze vorzuschlagen", nur „innerhalb der Kompetenz des Reiches" zusteht, hat nun freilich Anlass gegeben, das Recht des Reichstages gegenüber dem des Bundesrates, für den eine solche Vorschrift fehlt, als beschränkt anzusehen. Indessen glaube ich, mich mit Rücksicht auf den Rahmen der gegenwärtigen Erörterung damit begnügen zu dürfen, auf die Ausführungen bei Thudichum,[1]) Hänel,[2]) Seydel,[3]) Rönne,[4]) Koller[5]) und Laband[6]) zu verweisen, die diese Frage mehr oder minder eingehend behandelt haben.

Hat nun also auch der Kaiser ein dem des Bundesrates und des Reichstages analoges Recht der Initiative?

Ausdrücklich finden wir hierauf weder eine bejahende noch eine verneinende Antwort in der Reichsverfassung. Wir müssen uns also begnügen, wenn wir — sei es aus einzelnen Bestimmungen, sei es auch vielleicht aus dem Geiste der ganzen Verfassung — eine Vermutung im Sinne der einen oder der anderen Ansicht begründen können.

Bevor wir indes zu dieser Untersuchung schreiten, wollen wir uns zunächst die Frage vorlegen:

Hat es überhaupt einen praktischen Wert, beziehungsweise kann es einen solchen haben, wenn wir dem Kaiser das Recht der Initiative auf Grund der Reichsverfassung einräumen oder versagen?[7])

---

[1]) Thudichum, Die Verf. d. nordd. B. S. 215.

[2]) Hänel, Studien I. S. 156 ff. 160, 256.

[3]) Seydel, Kommentar S. 202.

[4]) von Rönne, Das Staatsr. d. d. R. I. S. 239.

[5]) Koller, Die Verf. d. d. R. S. 93 ff.

[6]) Laband, Das Staatsr. d. d. R. II. S. 24 u. eod. Anm. 1.

[7]) Ich werfe diese Frage, wie es an dieser Stelle freilich scheinen mag, nicht etwa deshalb auf, um mich vorerst zu vergewissern, ob meine folgenden Erörterungen auch Anspruch auf praktische Bedeutung machen können, sondern vielmehr, um Gelegenheit zu nehmen, den Begründungen derjenigen entgegenzutreten, die den

Die einen verneinen diese Frage mit der Begründung, dass sich tatsächlich bereits ein Gewohnheitsrecht zu Gunsten eines dem Kaiser zustehenden Initiativrechtes herausgebildet habe und dementsprechend ausgeübt werde. Nach der Ansicht dieser ist es irrelevant, ob vielleicht ausser diesem „Gewohnheitsrechte" ein solches Recht auch aus der Verfassung nachweisbar ist oder nicht.

Andere wieder glauben, das Unpraktische obiger Frage durch den Hinweis darauf darzutun, dass es doch jeder Zeit dem Kaiser freistünde, in seiner Eigenschaft als König von Preussen im Bundesrat durch entsprechende Instruktion der preussischen Stimmen einen Gesetzesvorschlag einzubringen.

Die erstere Ansicht vertreten unter anderen Bornhak[1]) und R. Fischer.[2]) Sie glauben ein verfassungsmässiges Recht der Initiative dem Kaiser zwar absprechen, ein gewohnheitsmässiges ihm aber zubilligen zu müssen.

Zu den Vertretern der letzteren Ansicht, die sich über die Frage nach einem kaiserlichen Initiativrecht hinwegsetzen und sich mit der Feststellung der Tatsache begnügen zu dürfen glauben, dass der Kaiser, weil er als König von Preussen „Mitglied des Bundesrates" sei, auf diesem Wege die Initiative ergreifen kann, gehört von Rönne[3]) und Arndt.[4])

Die Behauptung, dass ein Gewohnheitsrecht in dem in Rede stehenden Sinne existiert, entbehrt meines Erachtens einer ausreichenden Begründung. Denn der

---

praktischen Wert der in Rede stehenden Frage leugnen. Wenn ich nun auch, wie im folgenden erhellen wird, der Erörterung der Frage nach einem verfassungsmässigen Rechte der Initiative des Kaisers auf dem Gebiete der Gesetzgebung praktischen Wert beimesse, so hätte ich mich gleichwohl im entgegengesetzten Falle schwerlich der Behandlung dieser Frage enthalten. Denn ich bin keineswegs der Ansicht, dass sich eine theoretische Abhandlung in erster Linie durch die Rücksicht darauf leiten lassen darf, ob ihre Sätze auch praktisch verwertbar sind oder nicht.

[1]) Bornhak im Arch. f. öff. R. VIII. S. 456 f.

[2]) R. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Berlin 1895.

[3]) a. a. O. I. S. 228.

[4]) Arndt, Das Staatsr. S. 178.

Nachweis, dass das Initiativrecht des Kaisers auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung in einer Weise ausgeübt werde, beziehungsweise ausgeübt worden sei, die den Ausdruck „Gewohnheit" rechtfertigen könnte, ist, wie ich in Anlehnung an Grassmanns [1]) Ausführungen meine, zum mindesten nicht als absolut sicher erbracht anzusehen. Dieser Nachweis stützt sich nämlich im wesentlichen auf eine Uebersicht, welche die „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" unter dem 3. Oktober 1892 gegeben hat. Danach sind in den Jahren 1884—1892 296 Präsidial- und nur 25 preussische Anträge im Bundesrate gestellt worden. Dazu hat nun Grassmann a. a. O. mit Recht bemerkt, dass einmal nicht ersichtlich ist, woher diese Notiz stammt, insbesondere, ob sie auf eine authentische Quelle zurückzuführen ist, zumal doch die Bundesratsprotokolle, die zu einem solchen Nachweise zweifellos in erster Linie geeignet wären, der Oeffentlichkeit nicht zugänglich sind. Ferner aber wird in jener Zeitungsnotiz schlechtweg von „Anträgen" gesprochen, während zum Beweise eines Gewohnheitsrechts auf dem Gebiete der Gesetzesinitiative, um die allein es sich für uns doch augenblicklich handelt, wohl erforderlich wäre, darzutun, dass diese 296 Präsidial-„Anträge" sämtlich oder zum Teil Gesetzesvorschläge gewesen sind. Und darüber gibt jene Uebersicht keinen Aufschluss. Endlich fehlt jeder Nachweis einer entsprechenden allgemeinen Rechtsüberzeugung.

Aber auch die von Rönne a. a. O. und anderen geltend gemachte Behauptung, dass der Kaiser als König von Preussen tatsächlich eine Gesetzesinitiative jeder Zeit ausüben könne, dürfte nicht soweit befriedigen, dass man daraufhin von einer Untersuchung der Frage, ob dem Kaiser als solchem das Recht, Gesetze vorzuschlagen, zusteht, absehen könnte. Denn wenn auch auf Grund der Bestimmung des Art. 11 R.-V. der Träger der preussischen Krone allzeit der Träger auch der deutschen Kaiserkrone

---

[1]) Grassmann, „Der Reichskanzler und das preussische Staats-Ministerium" im Arch. f. öff. R. XI. S. 339.

ist, mithin die Vermutung naheliegt, dass sich der Wille und die Intentionen des Königs von Preussen und die des deutschen Kaisers regelmässig decken werden, so lassen sich doch wohl Bedenken dagegen erheben, dass der König von Preussen in allen Fällen das wird tun können, was der deutsche Kaiser tun will oder zu tun hat. Und man kann wohl in der Tat schon aus dem Umstande, dass das Deutsche Reich und das Königreich Preussen nicht miteinander identisch sind, schliessen, dass ebensowenig die Interessen beider stets miteinander übereinstimmen werden. Es dürfte demzufolge durchaus nicht undenkbar sein, dass der deutsche Kaiser ein Gesetz im Interesse des Reiches für zweckmässig oder vielleicht gar für notwendig hält, das er als König von Preussen nicht einmal befürworten, geschweige denn einbringen könnte.

In einem solchen Falle wäre es also sehr wohl wissenswert, ob dem Kaiser als Organ des Reiches das Recht der Initiative zusteht oder nicht.

Ferner: Wenn wir die nun schon wiederholt wiedergegebene Ansicht von Rönnes zu der unsrigen machten, müssten wir es für zulässig erklären, dass der König von Preussen im Bundesrate auch alle die Gesetze einbringt, die lediglich Angelegenheiten des gesamten Reiches – z. B. den Reichshaushaltsetat – betreffen. Für diese Gesetzesvorschläge müsste dann gemäss der preussischen Verfassungsurkunde das preussische Staatsministerium, das re vera nun plötzlich zur Reichsbehörde geworden wäre, die Verantwortung übernehmen, zumal es ja auch die Vorbereitung solcher Vorlagen vorzunehmen hätte. Das Unnatürliche und Unlogische eines solchen Verfahrens liegt auf der Hand.[1]) Die Tatsache, dass der Kaiser im Einklange mit den Bestimmungen der Reichsverfassung auf dem Umwege durch Preussens Bundesratsbevollmächtigte Gesetzesvorschläge einzubringen in der Lage ist, ist also nicht dazu angetan, dass wir daraufhin weitere Erörterungen über ein kaiserliches Initiativrecht fallen lassen könnten.

---

[1]) s. Bornkak a. a. O. S. 456 f.

Lässt sich nun aber auf Grund der Reichsverfassung ein dem Kaiser zustehendes Recht der Gesetzesinitiative feststellen?

Die herrschende Meinung, als deren Vertreter hier nur Laband,[1]) Grassmann[2]) und Arndt[3]) genannt seien, verneint diese Frage. Meines Erachtens lässt sich indess, wenn nicht schlechthin, so doch innerhalb gewisser Grenzen ein solches Recht nachweisen.

Zu diesem Zwecke nehme ich Bezug auf Art. 17 der R.-V.:

> „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu."

Der Zweck einer solchen Ueberwachung dürfte nun meines Erachtens nicht zuletzt der sein, darauf zu achten, ob sich bei der Ausführung der Reichsgesetze Schwierigkeiten beziehungsweise Mängel ergeben, die bei der Einbringung des Gesetzes und der sich daran anschliessenden Beratung und Beschlussfassung nicht oder nicht in dem Masse erwartet worden sind oder vielleicht gar nicht einmal erwartet werden konnten. So dürfte beispielsweise doch keineswegs ausgeschlossen sein, dass der Kaiser in betreff eines Gesetzes, dessen Ausführung längere Zeit hindurch Schwierigkeiten nicht begegnet ist, infolge veränderter Umstände zu der Ueberzeugung kommt, dass es nicht erspriesslich, eventuell sogar schädlich ist, wenn die Bestimmungen dieses Gesetzes weiter ausgeführt würden. Soll nun in einem solchen Falle der Kaiser gezwungen sein, obwohl er von der — wie gesagt, möglicher Weise erst im Laufe der Zeit zu Tage getretenen — Unzweckmässigkeit eines Gesetzes überzeugt ist, nichtsdestoweniger mit peinlicher Sorgfalt die genaue Ausführung desselben zu überwachen? Oder liegt es nicht viel näher, die Vorschrift des genannten Artikels, soweit sie sich auf die dem Kaiser zustehende Ueberwachung der Ausführung

---

[1]) a. a. O. S. 23.
[2]) a. a. O. S. 338 ff.
[3]) a. a. O. S. 178.

der Gesetze erstreckt, als sinn- und gegenstandslos zu bezeichnen, wenn nicht gleichzeitig der Kaiser durch sie hätte in den Stand gesetzt werden sollen, gegebenen Falls eine Abänderung oder Aufhebung eines unbrauchbar gewordenen Gesetzes anzuregen? Nun ist aber das normale Mittel, ein Gesetz abzuändern, beziehungsweise aufzuheben, wiederum das Gesetz und die Anregung zum Erlasse eines Gesetzes der Gesetzesvorschlag. Mithin folgt aus der Pflicht des Kaisers, gemäss Art. 17 der R.-V. die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, sein Recht zur Gesetzesinitiative, wenn man nicht etwa noch weiter gehen will und behaupten, dass die Pflicht zur Ueberwachung die Pflicht, in gewissen Fällen die Initiative in der Gesetzgebung zu ergreifen, in sich mitenthalte.

In welcher Weise nun der Kaiser die Initiative auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung ausübt, darüber gibt uns meines Erachtens Art. 7 Ziffer 3 Aufschluss:

„Der Bundesrat beschliesst...

3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze... hervortreten".

wobei bemerkt sei, dass die grammatisch wohl nicht zu rechtfertigende Ausdrucksweise „beschliesst über Mängel" soviel heissen dürfte, wie „über Abstellung von Mängeln". So aufgefasst, besagt Art. 7, dass der Kaiser gegenüber dem Bundesrate sein Initiativrecht auszuüben hat. Der Gang der Dinge dürfte somit ewa folgender sein:

Der Kaiser nimmt bei der Ueberwachung der Ausführung der Gesetze wahr, dass ein Gesetz beispielsweise den heutigen Gebräuchen in der Geschäftswelt nicht mehr entspricht. Er zeigt dies dem Bundesrate an mit dem Antrage, das Gesetz aufzuheben. Der Bundesrat teilt die Auffassung des Kaisers und fasst den Beschluss: Das Gesetz vom.... wird aufgehoben. Da nun jedoch mit diesem Beschluss allein das Gesetz nicht aufgehoben ist, beschliesst der Bundesrat gemäss Art. 7 Ziffer 1, diesen Beschluss dem Reichstage als „Vorlage" zugehen zu lassen u. s. f. — Für die Berechtigung, Art. 7, Ziffer 3, wie geschehen, aufzufassen, spricht meines Erachtens

Art. 36 Abs. 2 und 3 zur Genüge. Wir finden dort unter spezieller Anwendung auf das Zoll- und Steuerwesen fast wörtlich die allgemein gehaltenen Bestimmungen in Art. 17 Satz 1 und Art. 7 Ziffer 3 wiedergegeben, indess mit dem — im Sinne der gegenwärtigen Beweisführung günstigen — Unterschiede, dass Art. 36 das Bindeglied zwischen der Tätigkeit der Ueberwachung der Ausführung der Gesetze seitens des Kaisers und der Beschlussfassung des Bundesrates verbis directis angibt, welches wir bei den Bestimmungen der Art. 17 und 7 zwischen den Zeilen lesen mussten. Danach ist die Anzeige der kaiserlichen Beamten, also des Kaisers, „über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung" das zwischen dem Ueberwachungsorgan und dem Bundesrat vermittelnde Glied, das Moment, das die Gesetzgebungsorgane des Reiches — und zwar zunächst den Bundesrat — in Tätigkeit versetzt.

Nun könnte man mir vielleicht entgegenhalten, dass eine blosse Anzeige über das Vorhandensein von Mängeln, die sich bei der Ausführung eines Reichsgesetzes ergeben haben, doch etwas wesentlich anderes als ein Gesetzesvorschlag ist. Darauf möchte ich indess entgegnen, dass sich keine Behörde in einem solchen Falle mit einer schlichten Anzeige begnügen, sondern wohl stets eine solche Anzeige begründen und Vorschläge zur Behebung der Mängel machen dürfte, zumal sie, die speziell mit der Ueberwachung der in ihr Ressort schlagenden Gesetze betraut ist, den genauesten Einblick in die tatsächlichen Verhältnisse haben muss.

Im Uebrigen bin ich der Meinung, dass man, abgesehen von der eben angetretenen Beweisführung, logischer Weise auch auf Grund der Einleitung zur R.-V. in Verbindung mit Art. 11 zu einer Vermutung im Sinne einer dem deutschen Kaiser zustehenden Initiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung kommen muss. Zufolge der Einleitung zur Reichsverfassung ist das Deutsche Reich ein Bund, der geschlossen ist „zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes". Das

„Präsidium" dieses Bundes steht gemäss der Eingangsworte des Art. 11 „dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt". Wenn man nun auch, wie von verschiedenen Seiten mit Recht geltend gemacht worden ist, lediglich aus der Tatsache, dass der König von Preussen im Deutschen Reich das Präsidium führt, keinerlei Schluss auf den Umfang und die Ausdehnung dieser Präsidialgewalt ziehen darf, so entspräche es andererseits doch wohl nur den Gesetzen der Logik, wenn man aus der Bestimmung des Art. 11 zu der Ansicht käme, dass dem Präsidium in irgend einer Weise ein Anteil an der Verwirklichung des in der Einleitung zur R.-V. genannten Zweckes des Bundes zuzubilligen sei. Und in der Tat zeigt uns einmal Art. 11 Abs. 2, dass der Kaiser an dem Schutze des Bundesgebiets beteiligt ist, denn seine Sache ist es, im Namen des Reiches Krieg zu erklären, wenn „ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt". Dann aber geht aus der oben näher besprochenen Bestimmung des Art. 17 Satz 1 betreffs der „Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze" hervor, dass dem Kaiser eine Mitwirkung beim „Schutze des innerhalb des Bundesgebiets gültigen Rechts" obliegt. Sollte da der Kaiser nicht auch an der Verwirklichung des zu dritt genannten Zweckes des Bundes „der Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes" Anteil haben? Nun ist aber wohl unbestritten das Haupt-, wenn nicht gar das ausschliessliche Mittel, die Wohlfahrt eines Volkes zu pflegen, eine sach- und zweckdienliche Gesetzgebung. „Des Volkes Wohlfahrt sind Gesetze!" Die Einleitung zur Reichsverfassung lässt insofern also eine Vermutung für eine irgendwie geartete Beteiligung des Kaisers an der Gesetzgebung zu. Wenn ich nun auch diese Vermutung nicht soweit ausdehnen will, daraus auf eine bedeutende Rolle, die dem deutschen Kaiser bei der Reichsgesetzgebung etwa zuzusprechen sei, zu schliessen, so glaube ich dennoch behaupten zu dürfen, dass dem Präsidium eines Bundes, der den Zweck der Wohlfahrt eines Volkes verfolgt, nicht zugemutet werden darf, still mit anzusehen, wenn das Volk auf Grund der bestehenden Gesetze

— vielleicht wirtschaftlich — zurückgeht. Meines Erachtens ist es vielmehr nur logisch, wenn wir in einem solchen Falle dem Präsidium ein Mittel zusprechen, die Aenderung oder Aufhebung bestehender bezw. den Erlass neuer Gesetze mindestens anzuregen, d. h. wenn es dem Präsidium erforderlich scheint, ihm die Möglichkeit der Initiative nicht zu versagen.[1])

Während ich so im Vorstehenden in betreff der Frage, ob dem Kaiser allgemein das Recht der Gesetzesinitiative zustehe oder nicht, eine Vermutung für das Bestehen eines solchen Rechtes aus den Bestimmungen der Reichsverfassung beziehungsweise ihrer Einleitung begründet zu haben glaube, so glaube ich nunmehr hinsichtlich einiger bestimmter Materien das Vorhandensein dieses Rechtes nachweisen zu können.

Hierzu stütze ich mich auf die Art. 36, 50, 56 und 63 R.-V.

Art. 36 bestimmt hinsichtlich der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern in Abs. 2:

„Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens ...“,

in Art. 50 heisst es:

„Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an ...“,

Art. 56 beginnt mit den Worten:

„Das gesamte Konsulatwesen des Deutschen Reiches steht unter der Aufsicht des Kaisers ...“

und nach Art. 63 steht die gesamte Landmacht des Reiches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers. Alle in den eben aufgeführten Artikeln zur Bezeichnung der Tätigkeit des Kaisers auf den verschiedenen Gebieten von der R.-V. gebrauchten Ausdrücke: „überwacht“, „ihm gehört die obere Leitung“ u. s. w. lassen zur Genüge erkennen, dass der Kaiser auf den angeführten Gebieten den Vorrang vor allen anderen Organen des Reiches hat.

[1]) Vgl. die Verfassungen der Schweiz und der Vereinigten Staaten, in welchen auch ein Exekutivorgan, das nicht eigentlicher Gesetzgebungsfaktor ist, der Präsident, das Recht der Gesetzesinitiative hat.

Der Kaiser beaufsichtigt bezw. leitet das gesamte Zoll-, Steuer-, Post-, Telegraphen-, Konsulat- und Heerwesen des Reiches. Ist es da nicht nur natürlich, wenn wir ihn — und zwar in erster Linie — als dazu berufen ansehen, bei Gesetzen, die mit den genannten Materien in Zusammenhang stehen, die Initiative zu ergreifen? Der Leiter einer Anstalt etc. ist erfahrungsgemäss und aus naheliegenden Gründen stets am besten darüber orientiert, woran es dem Unternehmen mangelt und was ihm erspriesslich wäre. Er ist vor allen geeignet, erforderlichen Falls Vorschläge zur Abstellung von vorhandenen Mängeln zu machen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass auf gewissen Gebieten der Kaiser vernünftigerweise nicht nur ein Recht zur Initiative neben Bundesrat und Reichstag haben muss, sondern dass die Reichsverfassung in einigen Fällen die Initiative sogar als ausschliesslich vom Kaiser auszuüben vorgesehen hat. Zunächst seien einige Fälle herangezogen, in denen ausserhalb der Gesetzgebung die R.-V. offenbar dem Kaiser das Recht der Initiative eingeräumt hat.

So der Fall des Artikel 72 R.-V.:

„Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen."

Hier ist verbis directis ausgesprochen, dass der Reichskanzler, also der die Reichsregierung repräsentierende Minister des Kaisers, alljährlich an den Bundesrat und an den Reichstag heranzutreten hat, um Rechnung zu legen. Der Kaiser hat in diesem Falle also sogar die Pflicht der Initiative, wenn ich so sagen darf.

Ferner ist es klar, dass die Initiative gegenüber Bundesrat und Reichstag vom Kaiser ausgehen muss, wenn es sich um die Ratifizierung eines Staatsvertrages gemäss Artikel 11 Absatz 3 der Reichsverfassung handelt. Denn daraus, dass der Kaiser nach Absatz 1 des genannten Artikels der eigentliche Kontrahent[1]) bei Staatsverträgen

[1]) s. auch Riess, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrechte. Breslau 1904 (Brie's Abhandlungen 10. Heft) S. 64 letzter Absatz.

ist, folgt, dass es seine Sache ist, sich sowohl vor Abschluss des Vertrages an den Bundesrat, als – wenn nicht vor, dann wenigstens – nach erfolgtem Vertragsschlusse an den Reichstag zu wenden, um die von der Verfassung geforderte Zustimmung bezw. Genehmigung dieser beiden Versammlungen zu dem Vertrage, den er als völkerrechtlicher Vertreter des Reichs zu schliessen beabsichtigt, bezw. geschlossen hat, zu erwirken. M. a. W.: Zum Zwecke der Ratifizierung resp. der Gültigkeit von Staatsverträgen tritt der Kaiser dem Bundesrate und dem Reichstage als Initiativorgan gegenüber.

In welchen Fällen auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung kommt nun dem Kaiser ausschliesslich die Initiative zu?

Einmal offenbar bei den sogenannten Vertragsgesetzen, d. h. bei Gesetzen, die als notwendige Folge eines völkerrechtlichen Vertrages des deutschen Reiches mit einer auswärtigen Macht ergehen, um diesem Vertrage staatsrechtlich Bedeutung zu verschaffen oder um mit Laband [1]) zu sprechen, bei Gesetzen, die „in Veranlassung des Staatsvertrages" als „selbständige, vom Vertrage formell unabhängige Reichsgesetze" erlassen werden. [2])

Mit Rücksicht darauf, dass der Kaiser es ist, der für das Reich – wie oben gezeigt – den Vertrag abschliesst, dürfte es nur natürlich sein, dass auch er den ersten Schritt tun muss, um den Inhalt des zunächst nur völkerrechtlich verbindlichen Vertrags erforderlichen Falls auch für die Angehörigen des Reiches, verbindlich zu machen. Vom Kaiser also muss die Initiative zu den Vertragsgesetzen (in dem angegebenen Sinne) ausgehen.

Des weiteren hat der Kaiser allein ein Recht zur Initiative bezw. eine solche Pflicht bei den Reichshaushaltsetatgesetzen. Denn wenn es in Art. 69 Satz 2 heisst: Der Reichshaushaltsetat „wird vor Beginn des Etatsjahres . . durch Gesetz festgestellt", so dürfte ausser

[1]) Laband a. a. O. II. S. 155.

[2]) Von dem Vertragsgesetz im Sinne Heilborns (der Staatsvertrag als Staatsgesetz, im Arch. f. öff. R. XII, S. 142) kann hier natürlich nicht die Rede sein.

Zweifel sein, dass der von den Gesetzgebungsfaktoren zu genehmigende Etat, der Kostenvoranschlag für das Geschäftsjahr des Reiches, vorher von der Reichsregierung ausgearbeitet und sodann – gemäss dem genannten Artikel der R.-V. – als Gesetzesvorlage an Bundesrat bezw. Reichstag gebracht wird.

Schliesslich ist in Artikel 61 Absatz 2 ein Fall solcher notwendiger kaiserlicher Initiative, wenn ich so sagen darf, enthalten. Denn wenn dort gesagt wird:

„Nach gleichmässiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichs-Militärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vorgelegt werden", so dürfte, zumal mit Rücksicht auf den früheren Wortlaut dieser Bestimmung[1]) mit Sicherheit anzunehmen sein, dass die hier erwähnte Vorlegung eines Reichs-Militärgesetzes als vom Kaiser ausgehend, in Aussicht genommen war. Und diese Annahme findet meines Erachtens eine Stütze in Art. 63 R.-V., der den Kaiser zum obersten Kriegsherrn des Reiches macht. Es ist also nur natürlich, wenn Art. 61, 2 dem Kaiser in Ansehung des zu erlassenden Militärgesetzes die Initiative hat zuschreiben wollen. Zudem schliesst meines Erachtens die von Seydel a. a. O. befehdete Voranstellung des Wortes „Reichstag" vor „Bundesrat" jede andere Möglichkeit aus. Denn während bei umgekehrter Reihenfolge denkbar wäre, dass vielleicht Preussen, zumal seine Militärgesetzgebung in Abs. 1 des Art. 61 implicite als Vorbild für die Reichs-Militärgesetzgebung hingestellt wird, dies Gesetz einbringen sollte oder vielleicht auch der dauernde Ausschuss des Bundesrates für Landheer und Festungen, ist dies bei der tatsächlich gewählten Fassung des Art. 61, 2 ausgeschlossen. Dass andererseits die Reihenfolge der Worte „Reichstag" und „Bundesrat" nicht unbeabsichtigt ist, geht für mich daraus hervor, dass, wie auch Seydel hervorhebt, sie aus

[1]) In der norddeutschen Verfassung hiess es: „wird das Bundespräsidium vorlegen". Seydels Schluss, dass die Aufgabe des Wortes „Bundespräsidium" auch die Aufgabe des Sinnes der früheren Vorschrift bedeuten soll, halte ich noch für beweisbedürftig (Komm. S. 333).

der norddeutschen Verfassung unverändert übernommen ist, während im übrigen eine Aenderung des Wortlautes für gut befunden wurde (s. letzte Anm.)

Wir kommen somit zu dem Schluss: Offenbar hat es in den Intentionen des Gesetzgebers gelegen, dem deutschen Kaiser, wenn nicht schlechthin auf allen Gebieten der Reichsgesetzgebung, so doch wenigstens auf einigen Gebieten das Recht der Initiative zuzusprechen. —.

Nachdem nun ein Gesetzesvorschlag gemacht worden ist, kommt es zur Beratung und Beschlussfassung über ihn. Wir fragen uns:

Inwiefern ist der Kaiser bei der Beratung und Beschlussfassung über ein Gesetz beteiligt?

Direkt offenbar gar nicht.

Indirekt dagegen ist dem Kaiser eine Einwirkung auf die Beratungen und Beschlussfassungen über die Reichsgesetze insofern ermöglicht, als die Reichsverfassung ihm in Artikel 12 das Recht der Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schliessung des Bundesrates und des Reichstages und in Art. 24 das Recht der Zustimmung zu einem die Auflösung des Reichstages zum Inhalte habenden Beschluss des Bundesrates gibt. Von tatsächlicher Bedeutung dürften diese in der Literatur häufig nicht mit Unrecht als blosse Ehrenrechte hingestellten Befugnisse des Kaisers indessen nur selten und auch dann nur bis zu einem gewissen Grade werden. So ist es z. B. in die Hand des Kaisers gelegt, durch Vertagung gegebenen Falls eine Beruhigung der momentan erregten Gemüter und dadurch sachlichere und infolgedessen zweckdienlichere Beratungen herbeizuführen; so ist der Kaiser ferner in der Lage, durch Auflösung des Reichstages[1]) die Zusammensetzung dieses Gesetzgebungsfaktors zu ändern, wenn er die Ueberzeugung gewonnen hat, dass sie nicht mehr den Anschauungen des gesamten Volkes bezw. der Mehrheit des Volkes in der betreffenden Frage entspricht, u. s. f. Jedenfalls dürfte mit Bezug auf die in Rede stehenden Rechte des Kaisers Seydel[2]) beizutreten sein: bei näherer

[1]) sc. nach vorangegangenem Bundesratsbeschluss.

[2]) a. a. O. S. 120.

Betrachtung erscheinen sie „mehr unter dem Gesichtspunkte der Pflicht". Auch sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers inzwischen zur ständigen Versammlung geworden ist.

Des weiteren kommt eine Mitwirkung des Kaisers im Gesetzgebungsprozesse insofern in Betracht, als gemäss Art. 16 R.-V. „die Vorlagen des Bundesrates nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht werden".

Indessen fragt sich hierbei, ob der Reichskanzler, dem dies Geschäft als einzigem Minister des Reiches obliegt, zu der Uebermittelung einer jeden Vorlage des Bundesrates an den Reichstag einer besonderen Ermächtigung bezw. Beauftragung seitens des Kaisers bedarf, oder ob dem Reichskanzler ein- für allemal durch die Reichsverfassung mit der im Art. 16, wie gesagt, implicite enthaltenen Verpflichtung zur Uebermittelung dieser Vorlagen gleichzeitig die Berechtigung zur Vornahme dieser Handlung „im Namen des Kaisers" hat erteilt werden sollen, dergestalt etwa, dass der Kaiser mit der Ernennung zum Reichskanzler diesem den Auftrag, in jedem vorkommenden Falle gemäss Art. 16 zu handeln, gibt. Laband[1]) beispielsweise spricht sich für die erstgenannte Ansicht aus; ihm scheint dies infolge der ausdrücklichen Hervorhebung, dass die Vorlage im Namen des Kaisers gemacht werden soll, „als zutreffend angedeutet zu sein". Und in der Tat ist diese Vorschrift auffallend. Es hätte wohl sicher näher gelegen, die Bestimmung des Art. 17 der Norddeutschen Bundesverfassung „das Präsidium hat ... zu bringen" nicht durch eine Bezugnahme auf die Person des Kaisers, sondern auf das Bundesratspräsidium zu ersetzen, oder aber, was bei der passivischen Fassung des jetzigen Art. 16 ohne weiteres möglich gewesen wäre, gänzlich zu unterlassen, eine Bestimmung darüber, wer die Uebermittelung der Vorlage vom Bundesrate an den Reichstag zu bewerkstelligen bezw. in wessen Namen sie zu erfolgen habe, ausdrücklich zu geben. Denn m. E. ist unverkenn-

[1]) a. a. O. II. S. 24.

bar, dass durch den jetzigen Wortlaut des Artikels es direkt herausgefordert wird, ein – zum mindestens bis zu einem gewissen Grade – wesentliches Mitwirken des Kaisers bei diesem Akte anzunehmen. Indessen kann wohl die Fassung dieses Artikels allein nicht massgebend für seine Auslegung sein, zumal sie ja, wie auch Laband zugibt, nicht einen sicheren Schluss, sondern nur eine Vermutung für eine erhebliche Mitwirkung des Kaisers bei der Uebermittelung der in Rede stehenden Vorlagen zu begründen vermag. Vielmehr ist Hänel[1]) beizustimmen, der mit Recht dagegen geltend gemacht hat, dass, wenn wir auf Grund des genannten Artikels es in die Hand des Kaisers gestellt wissen wollten, ob er den Reichskanzler zu einer Uebermittelung der Vorlagen des Bundesrates an den Reichstag im einzelnen Falle veranlassen bezw. ermächtigen will oder nicht, wir dadurch eine durch nichts begründete Ungleichmässigkeit in der Behandlung von Bundesratsvorlagen an den Reichstag und Reichstagsvorlagen an den Bundesrat annehmen würden. Denn es besteht keinerlei Vorschrift, derzufolge Vorlagen der letzteren Art in betreff ihrer Uebermittelung an den Bundesrat irgendwie von einer Mitwirkung des Kaisers abhängig sind, vielmehr besagen §§ 69, 8 der revidierten Geschäftsordnung für den Reichstag bezw. für den Bundesrat, dass der Reichstagspräsident und der Reichskanzler diese Uebermittelung zu besorgen haben. Die völlige Verfehltheit der Annahme, dass durch Art. 16 R.-V. dem Kaiser die Möglichkeit eines Vetos gegen die Weitergabe von Bundesratsbeschlüssen an den Reichstag hat gegeben werden sollen, liegt also auf der Hand.

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass Bismarck durch sein Verhalten unzweideutig zu erkennen gegeben hat, dass auch er dieser Ansicht gewesen ist. Als am 4. April 1880 der Bundesratsbeschluss ergangen war, dass Postquittungen u. a. steuerfrei sein sollten, reichte er seine Entlassung ein, da er nicht die Verantwortung für diesen Gesetzentwurf übernehmen könnte. Es dürfte keinem

[1]) a. a. O. II. S. 43 ff.

Zweifel unterliegen, dass, wenn Bismarck eine Weigerung des Kaisers, in dessen Namen der Entwurf gemäss Art. 16 an den Reichstag gebracht werden sollte, seine Zustimmung dazu zu geben, für rechtlich möglich angesehen hätte, er die Einreichung seines Entlassungsgesuches nicht für erforderlich gehalten, sie also unterlassen hätte. Die dem widersprechenden Schlussfolgerungen Hänels[1]), insbesondere die Schlüsse, die er an den a. a. O. wiedergegebenen Brief Kaiser Wilhelms knüpft, verkennen m. E. den Sachverhalt.

Ausfertigung und Verkündigung.

Die letzten Phasen, die ein Reichsgesetz nach der Reichsverfassung durchzumachen hat, sind seine Ausfertigung und Verkündigung, die nach Art. 17 dem Kaiser „zustehen".

Sind indessen Ausfertigung und Verkündigung überhaupt noch als eigentliche Phasen eines Reichsgesetzes anzusehen, sodass erst nach ihrem Vollzuge von einem fertigen Gesetze die Rede sein kann, oder liegt der Zeitpunkt, in welchem das Gesetz als solches beendet wird, vor der vom Kaiser vorzunehmenden Ausfertigung und Verkündigung?

Um dies festzustellen, dürfte es angebracht sein, vorerst zu untersuchen, unter welchen Umständen man überhaupt ein Gesetz als vollendet ansehen kann, bezw. in welchem Akte schlechthin die Vollendung eines Gesetzes zu erblicken ist. Laband geht von dem Grundsatze aus, dass „der Begriff Gesetz im materiellen Sinne aus zwei Elementen zusammengesetzt ist, welche durch die Worte „Anordnung" und „Rechtssatz" gegeben sind.[2]) Demzufolge seien „in jedem Gesetz . . der Gesetzesinhalt und der Gesetzesbefehl zu unterscheiden".[3]) Und dieser Gesetzesbefehl ist nach Laband derjenige Akt, durch dessen Vollzug das dazu berechtigte Organ des Staates das Gesetz

[1]) a. a. O. II. S. 49 f.
[2]) a. a. O. II. S. 1.
[3]) a. a. O. S. 3.

als solches entstehen lässt bezw. den Werdegang des Gesetzes vollendet. Während u. a. Brie[1]) der von Laband gemachten Unterscheidung von Gesetzesinhalt und -befehl beistimmt[2]) wird von Seydel,[3]) Gierke,[4]) Schulze[5]) u. a. die Ansicht vertreten, „dass der Gesetzesbefehl nicht in formalistischer Weise von der Feststellung des Rechtssatzes sich losreissen lässt, denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der er sich ohne weiteres ergibt; und der Rechtssatz hinwiederum enthält von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment, da man nicht wollen kann, dass etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, dass es bindende Kraft habe“ (Gierke). Auch Jellinek[6]) spricht sich gegen die Möglichkeit einer greifbaren Trennung von Feststellung des Gesetzesinhalts und Sanktion aus. Nach seiner Ansicht ist die Sanktion ein innerer Vorgang im Geistesleben des Sanktionierungsorgans, „der Entschluss den Gesetzesinhalt anzubefehlen“. Wenn er also auch insofern der Laband'schen Ansicht beistimmt, als er zwischen Gesetzesinhalt und -befehl gleichfalls unterscheidet, so misst er doch dem letzteren nicht die hohe Bedeutung bei, wie Laband, Brie, G. Meyer[7]) und überhaupt die herrschende Meinung; seines Erachtens ist

---

[1]) Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts im Arch. f. öff. R. IV, S. 16 ff.

[2]) Freilich nur mit Einschränkung. Denn Brie weist (a. a. O. S. 19) darauf hin, dass die „begriffliche Differenz zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht völlig mit der Verschiedenheit zwischen dem Anteil der Volksvertretung und dem des Monarchen an der Schaffung des Gesetzes zusammenfällt“. Einerseits gebe die Volksvertretung, indem sie den Gesetzentwurf beschliesse, dem Wortlaut und damit dem Inhalt dieses Entwurfes ihre Zustimmung, in dem Sinne und zu dem Zwecke, dass derselbe durch die Sanktion des Monarchen Gesetz werde; andererseits beziehe sich der Gesetzesbefehl selbstverständlich nur auf den Gesetzesinhalt.

[3]) Seydel in von Holtzendorffs Jahrbuch 1878.

[4]) Gierke in Grünhuts Zeitschr. VI. S. 229 und in Schmollers Jahrb. VII. S. 1174 ff.

[5]) Schulze, Lehrb. d. d. Staatsr. S. 527 Anm.

[6]) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 319 f.

[7]) G. Meyer a. a. O. S. 491 Anm. 4.

vielmehr der eigentliche Gesetzgebungsakt nichts äusserlich Wahrnehmbares. Indessen hat Brie[1]) die Unrichtigkeit dieser Theorie Jellineks nachgewiesen, und zwar u. a. unter Hinweis darauf, dass nicht selten Verfassungen[2]) „über die Sanktion der Gesetze Bestimmungen treffen, insbesondere auch die Form, die Zeit der Erteilung derselben u. s. w. regeln."[3]) Und dieser Hinweis kann meines Erachtens auch als Grund für die Unrichtigkeit der Auffassung ins Feld geführt werden, dass sich Gesetzesinhalt und -befehl begrifflich nicht trennen lassen. Wir kommen also auf Grund der Annahme zweier Bestandteile eines Gesetzes im materiellen Sinne, nämlich seines Inhalts und seines Befehls, zu dem Schlusse, dass ein Gesetz durch Erteilung des Gesetzesbefehls — der Sanktion — seitens des betreffenden Organs entsteht.

Worin besteht nun im deutschen Reiche die Sanktion der Gesetze und wer vollzieht sie? Liegt die Sanktion vor der Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes oder fällt sie vielleicht mit einem dieser Akte zusammen?

Wohl allgemein anerkannter Massen ist die Sanktion als „der für die Entstehung des Gesetzes massgebende Akt"[4]) mit der „Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes"[5]) identisch, und da die Gesetzgebung eines Staates das vornehmste Regierungsmittel der Staatsgewalt ist, die „Frage nach dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt" gleichbedeutend „mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt".[5])

Die Beantwortung dieser letzteren Frage würde also, wenn wir sie hinsichtlich des deutschen Reiches stellen,

---

[1]) a. a. O. S. 21.

[2]) Französ. Verf. von 1791 titre III, chap. III, sect. III „De la sanction royale". Bayer. Verf. von 1818 Tit. VII, § 30. Belgisches Gesetz vom 23. Dezember 1865.

[3]) Des weiteren weist Brie a. a. O. darauf hin, dass, „wenn auch andere Schriftsteller die Sache als inneren Vorgang bezeichnen", sie damit einen „Vorgang im Schosse der Staatsgewalt" meinen (H. Schulze, Preuss. Staatsr. II, S. 223).

[4]) Brie a. a. O.

[5]) Laband a. a. O. II, S. 6.

uns darüber Aufschluss geben, wer im deutschen Reiche das Sanktionierungsorgan der Gesetze ist. Nach der herrschenden Meinung, die wohl hier einer besonderen Begründung nicht bedarf, ist „die Gesamtheit der verbündeten Regierungen“ [1]) der Träger der Staatsgewalt. Der Vertreter der verbündeten Regierungen ist nun einerseits der Kaiser, andererseits der Bundesrat. Die überwiegende Mehrheit der Souveränitätsrechte wird indess vom Bundesrate ausgeübt, während dem Kaiser nur gewisse Befugnisse eingeräumt sind [2]), oder, um mit Brie [3]) zu sprechen, „die oberste Ausübung der Reichsgewalt steht im allgemeinen... dem Bundesrate zu“. Unter den dem Kaiser zustehenden Befugnissen befindet sich nicht die Sanktion der Reichsgesetze.

Somit muss, wenn anders die Behauptung, dass die Frage nach dem Sanktionierungsorgan eines Staates identisch ist mit der nach dem Träger der Staatsgewalt, ihre Richtigkeit hat, ein Akt des Bundesrates die Sanktion der Reichsgesetze darstellen.

Abgesehen von dieser Schlussfolgerung geht indessen auch unmittelbar aus den positiven Bestimmungen der Reichsverfassung hervor, dass der eigentliche Gesetzgeber des Reiches d. h. der Sanktionator der Gesetze der Bundesrat ist.

Denn wenn Art. 2 R.-V. mit den Worten beginnt:

„Innerhalb des Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung aus“,

so geht mit Rücksicht auf die Tatsache, dass das Reich aus den einzelnen Bundesstaaten besteht, in deren Namen die Fürsten und Vertreter der freien Städte den Reichsgründungsvertrag, wenn ich so sagen darf, schlossen, hervor, dass die Gesamtheit der Bundesstaaten das Recht der Gesetzgebung ausübt. Da nun aber diese ideelle Gesamtheit ihren reellen Niederschlag durch die Reichsverfassung im Bundesrat gefunden hat, so folgt aus dem

---

[1]) Fürst Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage. Stenogr. Ber. S. 299.

[2]) Dies gleichfalls die herrschende Meinung.

[3]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 119.

UNI... C...

zitierten Satze des Art. 2, dass der Bundesrat der eigentliche Gesetzgeber, das Sanktionierungsorgan des Reiches, ist.

Das Gleiche folgt meines Erachtens aus Art. 5 der R.-V.: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend".

Wenn schon auf Grund des ersten Satzes die Annahme berechtigt erscheinen muss, dass der Bundesrat und der Reichstag die einzigen — zum mindensten die einzigen wesentlichen — Faktoren der deutschen Reichsgesetzgebung sind, so schliesst m. E. der zweite Satz ausdrücklich jede andere Möglichkeit aus. Wenn man auch auf verschiedene Weise versucht hat, das Wort „ausreichend", das ich so auffasse, als ob dadurch die Mitwirkung weiterer Faktoren bei der Reichsgesetzgebung hat ausgeschlossen werden sollen, gewissermassen unschädlich zu machen, indem z. B. Laband[1]) ausführt, dass der Gebrauch dieses Wortes schlechthin unrichtig ist, andere wieder behaupten, dass das Wort mit Bezug auf die von Art. 5 nur geforderten „Mehrheitsbeschlüsse der beiden Versammlungen" gebraucht sei, da von dem Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung des Bundesrates und des Reichstages abgesehen worden sei[2]), so sind alle diese Erklärungsarten des Wortes „ausreichend" eben nur Versuche geblieben, die obendrein als durchaus missglückt bezeichnet werden müssen. Denn sowohl die Willkürlichkeit der Labandschen Behauptung, die mir nur ein billiges Mittel zu sein scheint, eine unliebsame Kontroverse aus der Welt zu schaffen, als auch das Gezwungene der Fricker-Hänelschen Theorie dürfte auf der Hand liegen. Denn es kommt, wie Frormann[3]) m. E. zutreffend bemerkt, „nicht darauf an, ob das bei der Organisation der Bundesgesetzgebung zu meidende Etwas überhaupt nach der Anlage der Bundesverfassung möglich

[1]) Laband a. a. O. II. S. 9, m. E. in Widerspruch mit sich selbst (eod. S. 26).

[2]) Fricker a. a. O. S. 6, Hänel a. a. O. II. S. 51f. u. a.

[3]) Frormann a. a. O. S. 34.

war, sondern lediglich darauf, ob der Gedanke an eine solche Möglichkeit dermassen nahe lag, dass er einer ausdrücklichen Abweisung wert war". Nicht im Hinblicke auf die „Mehrheitsbeschlüsse", sondern auf „diese beiden Versammlungen" dürfte also der Gesetzgeber den Ausdruck „ausreichend" haben gebrauchen und damit sagen wollen, dass nur der Bundesrat und der Reichstag als an der Reichsgesetzgebung wesentlich beteiligte Faktoren in Betracht kommen[1]).

Somit kann nur der Bundesrat oder der Reichstag das Sanktionierungsorgan der deutschen Reichsgesetze sein. Während sich nun aber der Reichstag nur in einem einzigen Akte mit dem werdenden Reichsgesetze zu befassen hat, indem er nämlich den — sei es aus seiner Mitte, sei es vom Bundesrate gemachten — Gesetzesvorschlag annimmt (bezw. verwirft), also lediglich bei der Feststellung des Gesetzestextes mitwirkt, hat der Bundesrat ausserdem noch gemäss Art. 7 Ziffer 1 „über die vom Reichstage gefassten Beschlüsse" zu beschliessen[2]). Es

[1]) Wenn Fricker a. a. O. S. 4 ff abgesehen von seiner S. 27 wiedergegebenen Auffassung die Beweiskraft des Art. 5 Abs. 1 in dem von mir angenommenen Sinne auch auf Grund der Behauptung bestreitet, dass dieser Absatz nicht den gesamten Gesetzgebungsvorgang, sondern nur die Feststellung des Gesetzestextes betreffe, so kann er damit meines Erachtens höchstens den zweiten Satz des Art. 5 Abs. 1 entkräften. Der erste Satz des Artikels, der schlechthin den Bundesrat und den Reichstag als allein die Reichsgesetzgebung ausübenden Organe erklärt, wird, soviel ich sehe, durch diesen Einwand nicht betroffen. Im übrigen hätte aber wohl dieser erste Satz allein ausgereicht, dasselbe auszudrücken, was nach herrschender Ansicht, der ich mich oben angeschlossen habe, auch der zweite Satz besagt. Und dann liegt, wie gesagt, der Ton im zweiten Satze des angeführten Absatzes auf „diese beiden Versammlungen", nicht aber auf „Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse". Denn, dass lediglich diese Uebereinstimmung genügen sollte, ein fertiges Gesetz hervorzurufen, kann mit Rücksicht auf die sonstigen einschlägigen Bestimmungen der Reichsverfassung der Gesetzgeber nicht haben sagen wollen.

[2]) Ueber das Recht des Bundesrates, auch über vom Reichstage unverändert angenommene Beschlüsse zu beschliessen, s. Frormann S. 64, Laband II S. 30, auch Arndt a. a O. S. 180. Dagegen Gierke b. Grünhut VI. 230.

bleibt somit als einzige Möglichkeit die Annahme übrig, dass dieser Beschluss des Bundesrates, „der darauf gerichtet ist, den Gesetzentwurf dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung zu unterbreiten[1])", die Sanktion des deutschen Reichsgesetzes ist.

Die dem Kaiser aus Art. 17 R.-V. zustehende Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze liegen also zeitlich hinter dem Akte, der den Werdegang eines Reichsgesetzes beendet. Sie sind somit nicht mehr einzelne Phasen eines Reichsgesetzes, da sie zur Bildung des Gesetzgebungswillens nicht beitragen. Sie sind vielmehr, um mit Frormann[2]) zu sprechen, „Akte nicht der gesetzgebenden, sondern der vollziehenden Gewalt."

Die Ausfertigung.

Was haben wir nun unter der Ausfertigung der Reichsgesetze zu verstehen?

Die Reichsverfassung gibt nichts über das Wesen der Ausfertigung an, sondern sagt lediglich von ihr aus, dass sie dem Kaiser zustehe. Infolgedessen haben sich verschiedene Auffassungen über diesen Begriff in der Literatur ergeben.

Während nämlich die einen[3]) die Ausfertigung von der dem Kaiser gleichfalls zustehenden Verkündigung, d. h. dem Verkündigungsbefehl nicht unterscheiden wollen, vielmehr das Wesentliche der Ausfertigung in dem in ihr angeblich enthaltenen Verkündigungsbefehl erblicken, m. a. W. die Ausfertigung als „integrierenden Bestandteil" der Verkündigung ansehen, glauben andere[4]) scharf zwischen beiden Begriffen unterscheiden zu müssen, indem sie das Wesen der Ausfertigung in der Herstellung „eines Gesetzesoriginals", einer „authentischen Gesetzes-

---

[1]) Laband a. a. O.

[2]) Frormann a. a. O. S. 55.

[3]) Meyer in Hirths Ann. 1878, S. 372 ff. Seydel in von Holtzendorffs Jahrb. II, S 424, Bayer. Staatr. II, S. 311, Note 15 und Komm. S. 173 ff.

[4]) So Brie im Arch. IV, S. 22.

urkunde“ sehen, die mit dem erst nachher zu erteilenden Publikationsbefehle nichts zu tun habe. Wieder andere schliesslich nehmen eine Mittelstellung ein, indem sie in der Ausfertigung sowohl die Herstellung der Gesetzesurkunde, als auch den Verkündigungsbefehl, der stillschweigend in der Ausfertigung mitenthalten sei, erblicken wollen.[1])

Zum Nachweise, dass in der Ausfertigung vor allem eine authentische Herstellung der Gesetzesurkunde zu sehen sei, hat Laband den Weg beschritten, unter Heranziehung einer Anzahl fremder bezw. älterer Verfassungen darzutun, dass eine solche bei jedem Gesetze, also auch bei einem deutschen Reichsgesetze notwendig sei. Des weiteren hat Brie a. a. O. S. 23 ausgeführt, dass, wenn gleichwohl mehrere Verfassungen keine Normen über die Ausführung der Gesetze enthalten[2]) „dies sich zum Teil erklärt aus der weit verbreiteten Anschauung, dass dem publizierten Gesetzestexte ohne Rücksicht auf etwaige Abweichungen von der Originalurkunde Gesetzeskraft zukomme, zum Teil daraus, dass im monarchischen Staate Sanktion und Vollziehung der Gesetzesurkunde regelmässig zusammenfallen“.

So beruft sich Laband auf die Gesetzgebung des alten deutschen Reiches bis zum Jahre 1654 und stellt die Behauptung auf, dass die „Verabschiedung“ der damaligen Reichsgesetze einen Akt bedeute, der dem zu vergleichen sei, den die Reichsverfassung vom 16. April 1871 mit der „Ausfertigung“ der Gesetze bezeichnet. Bei Moser,[3]) den Laband bei dieser Gelegenheit in erster Linie zitiert, heisst es über diesen Akt, wie folgt: „Wann

---

[1]) Laband a. a. O. II, S. 20. Zorn a. a. O. I, S. 416 ff. Gareis, Allg. Staatsr. S. 175. Hensel in Hirths Ann. 1882. S. 25. Hänel a. a. O. II, S. 51 und besonders Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 321 ff.

[2]) Dass Jellinek (a a. O. S. 325 und 327 mit Unrecht zu diesen Staaten auch Oesterreich rechnet, hat Brie im Arch. IV, Anm. 63 zu S. 23 unter Hinweis auf Burckhardt, System des österreichischen Privatrechts, Bd. I, S. 94 nachgewiesen.

[3]) Moser, Teutsches Staatsrecht, Bd. 50, S. 255.

ein solcher Abschid also verglichen[1]) und ingrossirt, auch, wo anders möglich, so bald versigelt,[2]) so pflegt die Kayserl. Majestät zur Publizirung dessen allen Ständen auf das Rathaus ansagen lassen, daselbst werden Ihr. Majest. per Status, wie zuvor zur Proposition vergleitet, und thun Ihr. Kayserl. Majest. oder dero Commission, eine Repetition, welcher massen auf beschehner Proposition die Punkten berathschlagt und in ein Abschid bracht, der soll verlesen werden; als liset der Maynzische Kantzler in Consessu Imperii & omnium Statuum atque populi publice den Abschid. Wann dann die Kayserl. Majest. zu Geltung desselben Ihre Autorität und sich aller Kayserl. und Väterlichen Gutherzigkeit erbotten stehet Ihr Kayserl. Majest. auf . . . Der Maynzische Kantzler aber oder Secretarius sagen zuvor den Ständen auf dem Rathaus an, wann man den Abschid insgemein dictiren und abschreiben wolle". Aus dieser Stelle geht nun meines Erachtens nicht hervor, dass dieser Akt, in dem Laband die solemnis editio legis erblickt, nicht lediglich die Verkündigung des Gesetzes ist, die in einer gewissen feierlichen Form erfolgt. Vielleicht lässt vielmehr das Wort „publice" speciell gerade darauf schliessen, dass der eben geschilderte Vorgang eine öffentliche Bekanntmachung des Gesetzes gewesen ist; auch ist es meines Erachtens nicht ausgeschlossen, aus den Worten „in consessu . . . atque populi" zu entnehmen, dass möglicher Weise eine ähnliche Fiktion bei der Vornahme dieser Gesetzesverlautbarung bestanden habe, wie noch heut im englischen Parlament, dass nämlich alles was bei dieser Verabschiedung der Gesetze verlesen wurde, damit als allgemein bekannt gemacht gelte. Doch auch Laband selbst misst volle Beweiskraft in dem von ihm behaupteten Sinne diesem Citate erst in Verbindung mit einer anderen Stelle bei Moser[3]) bei, wo es heisst: „Die meiste Reichs-Schlüsse . .

---

[1]) Seitens des Reichskanzlers unter Mitwirkung einer vorher genau bezeichneten Deputation der Stände.

[2]) In der gleichfalls im Vorhergehenden genau angegebenen Weise.

[3]) a. a. O. S. 46.

scheinen nicht weiter ausgefertiget zu werden, noch dergleichen zu bedörffen; sondern es bleibt eben . . dabey, dass das Reichsgutachten und des Kaisers Ratification desselbigen denen Ständen per dictaturam publicam bekannt gemacht wird". Andere Reichsschlüsse aber, die Gegenstände von allgemeinerem Interesse betreffen, wenn z. B. „die höchste Reichsgerichte sollen nach einem Reichs-Schluss sprechen und alle Unterthanen derer Stände des Reichs sich darnach achten", werden noch besonders verkündet („mithin muss er ihnen bekannt gemacht werden"). Doch auch diese Stelle beweist für mich Labands Behauptung nicht ausreichend. Denn, wenn allgemeineres Interesse beanspruchende Gesetze ausser durch den eben behandelten Akt noch besonders der Allgemeinheit zugänglich gemacht wurden, so ist damit noch nicht gesagt, dass dies nicht ausschliesslich eine Massregel der Zweckmässigkeit gewesen ist, die staatsrechtlich bedeutungslos war. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass das letztere Citat die Begriffe „Ausfertigung" und „Verkündigung" offenbar nicht auseinanderhält. Denn wenn das Citat in seinem ersten Teile von Reichsschlüssen spricht, die „nicht weiter ausgefertigt" werden, so hat damit, wie aus der zweifellos beabsichtigten Gegenüberstellung mit dem zweiten Teile des Citats hervorgeht, gesagt werden sollen, dass gewisse Reichsschlüsse keiner „weiteren Verkündigung" bedurft hätten.

Auch Labands „Ausfertigung" der bills im englischen Verfassungsrechte kann ich als solche nicht gelten lassen. Meines Erachtens sind das Verlesen des Gesetzestextes durch den Kanzler vor versammeltem Ober- und Unterhause und die sonst hierbei beobachteten Formalitäten mit Rücksicht auf die bereits erwähnte Fiktion der Allgemeinkundigkeit der Geschehnisse in öffentlicher Parlamentssitzung nur für eine Gesetzesverkündigung anzusehen.[1])

Wie es sich dagegen mit der Promulgation des französischen Rechtes verhält, will ich dahingestellt sein

---

[1]) Meyer in Hirths Ann. 1878 S. 372 ff.

lassen, zumal es bei der Mannigfaltigkeit der Begriffe, die mit diesem Worte verbunden worden sind, mir kaum möglich erscheint, mit Sicherheit festzustellen, welchen Sinn dies Wort in den einzelnen Stadien des französischen Verfassungsrechtes wirklich gehabt hat.[1])

Mag indessen Laband auch mit seiner Behauptung, dass die von ihm angeführten Vorschriften der einzelnen Verfassungen eine Ausfertigung im Sinne einer authentischen Feststellung der Gesetzesurkunde im Auge haben, Recht haben, so erhellt für mich daraus durchaus noch nicht, dass auch das Wesen der Ausfertigung des Art. 17 R.-V. darin besteht, zumal sicherlich „die Urheber des Artikel 17 sich jene Staatsrechte nicht zum Muster" genommen haben dürften.[2])

Gleichwohl hat m. E. Laband Recht, wenn er das Wesen der Ausfertigung unserer Reichsverfassung in der „authentischen Herstellung der Gesetzesoriginalurkunde" erblickt. Nur der Weg, den er zum Nachweise dieser Behauptung einschlägt, erscheint mir nicht angebracht. Meines Erachtens ist das Naturgemässe in einem solchen Falle, wo der Gesetzgeber die Erklärung eines von ihm gebrauchten Ausdrucks unterlassen zu dürfen geglaubt hat, zu untersuchen, welcher Begriff zur Zeit des Erlasses des Gesetzes mit diesem Ausdrucke allgemein verbunden zu werden pflegte. Und da dürfte ich für den vorliegenden Fall wohl nicht zu viel behaupten, wenn ich sage, dass der Begriff, den man im Jahre 1871 mit dem Ausdrucke Ausfertigung verband, bis heute derselbe geblieben ist. Ich meine, man geht nicht fehl, wenn man unter der Ausfertigung des Artikel 17 einen ähnlichen Akt versteht, wie z. B. unter der Ausfertigung einer notariellen Verhandlung.[3]) Denn, hätte die R.-V. etwas anderes mit dem Worte Ausfertigung gemeint, so hätte dies unbedingt hervorgehoben werden müssen und wäre zweifellos auch hervorgehoben

[1]) Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen, S. 69 Anm. 156: „Die Vielseitigkeit des Wortes P. raubt dem Begriffe P. für die Wissenschaft die Lebensfähigkeit"

[2]) Seydel, Komm. S. 174.

[3]) s. Laband II S. 20 Anm. 1.

worden. Unter der „Ausfertigung“ haben wir also die authentische Feststellung der Gesetzesurkunde durch den Kaiser zu verstehen, wobei ich schon jetzt bemerken will, dass die Frage, ob die Ausfertigung lediglich hierin bestehe oder ob sie gleichzeitig noch den Verkündigungsbefehl der Gesetze mitenthalte, m. E. für unsere Reichsverfassung nichts weiter als ein Wortstreit ist. Denn, haben wir erst einmal erkannt, dass das Wesen der Ausfertigung in der authentischen Feststellung des Gesetzesinhalts besteht, das Recht des Kaisers, die Verkündigung der Gesetze zu bewirken, wird allgemein anerkannt. Es ist also irrelevant, ob wir die Ausfertigung als etwas von der Verkündigung Verschiedenes, oder „Ausfertigung und Verkündigung“ gewissermassen als ein ἓν διὰ δυοιν ansehen.

Was nun die Frage betrifft, ob der Kaiser zur Ausfertigung eines Gesetzes ohne weiteres verpflichtet, oder ob er vor Vollziehung der Ausfertigung gewisse Prüfungen vorzunehmen berechtigt oder vielleicht auch verpflichtet sei, oder ob er nicht die Pflicht, sondern lediglich das Recht habe, die ihm vom Bundesrate zugestellten Gesetze auszufertigen, sodass es von seinem freien Willen abhinge, ob er ausfertigen wolle oder nicht, so haben sich für alle diese Möglichkeiten Vertreter gefunden. Um die letztere Ansicht vorweg zu behandeln, die von Ruville[1]), von Martitz[2]), auch von Dernburg[3]) vertreten wird, so dürfte ihre Unvereinbarkeit mit dem Geiste der ganzen Reichsverfassung genugsam dargetan sein, sodass ich kurz darüber hinweggehen kann.[4]) Ein solches Recht des Kaisers würde ein Vetorecht gegen alle Beschlüsse des Bundesrats bedeuten, die ihrerseits im Obigen als die Sanktion der

---

[1]) von Ruville, Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat S. 212ff.

[2]) von Martitz, Betrachtungen S. 53.

[3]) Dernburg, Pandekten 7. Aufl. S. 54.

[4]) Laband a. a. O. S. 38. Thudichum a. a. O. S. 88. Hiersemenzel I S. 70. von Held, System S. 106. von Mohl, Staatsr. des Kgr. Württ. S. 290. Seydel, Kommentar S. 172. G. Meyer, Anteil S. 50 ff und Staatsr. S. 31 ff. Riedel, Die R. V. U. S. 22, 25. Frormann a. a. O. S. 31ff, dessen Ausführungen auf S. 31 ich indess für gewagt halte.

Reichsgesetze charakterisiert sind. Es würde in letzter Linie aus dem negativen Recht des Veto ein dementsprechendes positives Placet des Kaisers zu folgern sein, m. a. W.: es würde sich die Ausfertigung als die eigentliche Sanktion der Reichsgesetze darstellen und der Kaiser der Träger der Reichsgewalt sein.

An dieser Stelle sei ein Vorfall herangezogen, bei welchem ein Kaiser durch sein Verhalten zu erkennen gegeben hat, dass auch er eine materielle Mitwirkung des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung als mit der Verfassung nicht vereinbar hält. Bismarck schreibt[1]): „Bei dem Kaiser Friedrich war die Neigung vorhanden, der Verlängerung der Legislaturperiode von drei auf fünf Jahre im Reiche und in Preussen die Genehmigung zu versagen. In Betreff des Reichstags setzte ich ihm auseinander, dass der Kaiser als solcher kein Faktor der Gesetzgebung sei, sondern nur als König von Preussen durch die preussische Stimme am Bundesrate mitwirke; ein Veto gegen übereinstimmende Beschlüsse beider gesetzgebenden Körperschaften habe ihm die Reichsverfassung nicht beigelegt. Diese Auseinandersetzung genügte, um Se. Majestät zur Vollziehung des Schriftstücks, durch das die Verkündigung des Gesetzes vom 19. März 1888 angeordnet wurde, zu bestimmen."

Für eine unbedingte Verpflichtung des Kaisers, jedes ihm vom Bundesrate zugestellte Gesetz gewissermassen unbesehen auszufertigen, spricht sich u. a. Seydel[2]) aus, insbesondere verwirft er die Zulässigkeit einer Nachprüfung seitens des Kaisers, ob der ihm zugestellte Beschluss auch in allen seinen Stadien verfassungsmässig zustandegekommen sei. Hierbei legt indessen Seydel, soviel ich sehe, einer eventuellen Prüfung des Kaisers in der angegebenen Weise einen falschen Sinn unter. Er spricht von einer „Bevormundung" durch den Kaiser, die darin für die Bundesstaaten zu erblicken sei, von einer

---

[1]) Bismarck II S. 306.

[2]) Seydel, Komm. S. 174, Meyer, Grundz. S. 70, Lehrbuch S. 507, Hiersemenzel I S. 70, Westerkamp S. 131, Riedel S. 108, Thudichum S. 88.

„Zentralinstanz“ für die Beschlüsse des Bundesrats u. s. w. Nach seiner Ansicht muss „die Frage, ob ein Gesetz verfassungsmässig zustandegekommen sei, sich derjenige, der die Sanktion erteilt, beantworten, ehe er sanktioniert.“ Demgegenüber glaube ich mich auf die scharfsinnigen Ausführungen Fleischmanns[1]) berufen zu können, welcher, nachdem er zuvor gleichfalls die Ansicht vertreten hat, dass es im Wesen der Ausfertigung und der Sanktion liege, dass erstere vor der letzteren erfolge, zu dem Ende kommt, dass die umgekehrte Reihenfolge in der Reichsverfassung „durch die Zuweisung der Ausfertigung an ein von den den Gesetzesinhalt feststellenden und den Gesetzesbefehl erteilenden Faktoren verschiedenes Organ geboten war.“ Ferner geht aber meines Erachtens auch daraus, dass von vielen sogar die Ansicht vertreten wird, selbst ein ausgefertigtes und verkündetes Gesetz unterliege hinsichtlich seiner Verfassungsmässigkeit einer Ueberprüfung durch die Gerichte – entweder schlechthin oder unter gewissen Voraussetzungen – hervor, dass Seydel wohl etwas zu feinfühlig bei der Verteidigung der Autorität des Bundesrates bezw. der Bundesstaaten gegenüber dem Kaiser gewesen ist. Im übrigen möchte ich darauf hinweisen, dass die Seydelsche Auffassung dem Wortlaute des Art. 17 geradezu Gewalt antut. Denn, wenn auch der Ausdruck „dem Kaiser steht .. zu“ an dieser Stelle zweifellos nicht lediglich eine Berechtigung des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung bezeichnen soll – obwohl sprachlich dagegen nichts einzuwenden wäre –, so kann er doch noch weniger eine ausschliessliche Verpflichtung des Kaisers haben aussprechen wollen, vielmehr dürfte der Ausdruck in dem aus dem Gerichtsverfassungsgesetze geläufigen Sinne einer Berechtigung und Verpflichtung zur Vornahme der Ausfertigung und Verkündigung aufzufassen sein. Korrespondiert aber mit einer Verpflichtung eine Berechtigung, so kann vernünftiger Weise von einer unbedingten Verpflichtung nicht die Rede sein.

---

[1]) Fleischmann a. a. O. S. 72.

Der Kaiser ist also zur Ausfertigung eines ihm vom Bundesrate zugestellten Gesetzes einerseits verpflichtet, andererseits berechtigt. Und diese Berechtigung schliesst nun m. E. ebenso die Berechtigung zur Nachprüfung der Verfassungsmässigkeit des Zustandekommens eines Gesetzes in sich, wie die Verpflichtung zur Ausfertigung die Verpflichtung einer solchen Nachprüfung. Denn wenn die Reichsverfassung dem Kaiser die Ausfertigung der Gesetze zuweist, so legt sie ihm damit gleichzeitig die Verpflichtung auf, sich vorerst zu überzeugen, dass das, was ihm vorgelegt wird, auch wirklich ein Gesetz ist. Tut er dies nicht, so überschreitet er eventuell die ihm von der Verfassung gegebene Befugnis. Denn wenn er auf der einen Seite die Pflicht auszufertigen hat, so hat er auf der anderen Seite nur das Recht, Gesetze auszufertigen.[1]) Der Kaiser wird also vor Vollziehung der Ausfertigung im einzelnen zu prüfen haben: „materiell, ob über den Gesetzesinhalt wörtliche Uebereinstimmung herrscht, formell ob“ Bundesrat und Reichstag „nach der durch die“ Reichsverfassung „gegebenen Norm ihre Beschlüsse gefasst haben.“[2])

Im einzelnen wird sich diese Prüfung, die Hänel[3]) ein dem Kaiser zustehendes „formales Recht des Veto“ nennt, also auf folgende Punkte zu erstrecken haben:

Zunächst wird der Kaiser zu untersuchen haben, ob die Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages gemäss Art. 5 R.-V. mit einander übereinstimmen. Er wird also Wort für Wort den Beschluss des Bundesrates mit dem des Reichstages vergleichen und, sobald er eine Abweichung im Wortlaute der Beschlüsse der beiden Versammlungen feststellt, die Ausfertigung des Gesetzes

---

[1]) Dass der Kaiser nur das ausfertigen darf, was ihm vom Bundesrat zugestellt ist, und sich irgendwelcher Aenderungen, welcher Art sie auch sein mögen, unter allen Umständen enthalten muss, kann als unbestritten gelten. Ueber die Frage, ob die Wahl der Ausfertigungsworte in seinem Belieben stehe, oder Bestandteil des Gesetzes sei, s. u.

[2]) Fleischmann S. 69 mit Beziehung auf die preussische Verfassung.

[3]) a. a. O. II. S. 51.

verweigern müssen. Steht z. B. in dem Beschluss des Bundesrates ein „soll", während in dem des Reichstages an der entsprechenden Stelle „muss" steht, so würde der Kaiser seine Kompetenz überschreiten, wenn er den einen oder den anderen Ausdruck in die Ausfertigungsurkunde aufnähme. Denn es ist klar, dass er damit materiell auf die Gesetzgebung einwirken würde, wozu ihm nirgends in der Reichsverfassung ein Recht gegeben ist. Beide Ausdrücke in der Ausfertigung nebeneinander aufzunehmen, wäre andererseits vernünftiger Weise ebenso unmöglich, als die Vermeidung beider und die Anwendung eines dritten, vielleicht in der Mitte zwischen beiden stehenden Ausdrucks willkürlich und, wie gesagt, unberechtigt. Denn es ist unbestritten, dass zur Feststellung des Gesetzestextes lediglich Bundesrat und Reichstag berufen sind. Es bleibt sonach dem Kaiser in der Tat nichts anderes übrig, als selbst bei der kleinsten Abweichung der beiden Beschlüsse von einander die Vollziehung der Ausfertigung zu verweigern und dem Bundesrate bezw. dem Reichstage Gelegenheit zu geben, seinen Beschluss analog dem der anderen Versammlung abzuändern. Und zwar dürfte in einem solchen Falle die Weigerung des Kaisers sowohl sein Recht wie seine Pflicht sein.

Des weiteren wird der Kaiser auf die Beschlüsse des Bundesrates und des Reichstages im einzelnen eingehen müssen, und untersuchen, ob jeder dieser Beschlüsse den in der Verfassung gegebenen Vorschriften entspricht, nicht aber, ob die Bestimmungen der beiderseitigen Geschäftsordnungen rite innegehalten sind. Und zwar m. E. aus folgenden Gründen: Abgesehen davon, dass hinsichtlich des Reichstages in Art. 27 Satz 2 R.-V. mit dürren Worten gesagt ist, dass die Regelung seines Geschäftsganges und seiner Disziplin durch eine Geschäftsordnung allein und ausschliesslich dem Reichstage selbst überlassen ist, dürfte für den Bundesrat aus dem Umstande, dass, wie sich Brie[1]) ausdrückt, „die Befugnis jeder Kammer[2]) ihre Beschluss-

[1]) Brie i. Arch. IV. S. 59.

[2]) „Eine annaloge Ausdehnung auf den Bundesrat erscheint als unbedenklich" (Anm. 192 a. a. O.).

fähigkeit, sowie das Vorhandensein der erforderlichen Majorität endgültig zu konstatieren, auf gemeinem konstitutionellem Gewohnheitsrecht beruht“ [1]), das stillschweigende Vorhandensein einer Bestimmung gleichen Sinnes zu folgern sein. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der Kaiser ein durch die Reichsverfassung, nicht durch die Geschäftsordnungen geschaffenes Organ ist. Es liegt also schon aus diesem Grunde die Vermutung nahe, dass der Kaiser nur die verfassungsmässigen Bestimmungen über das Zustandekommen der Gesetze zu berücksichtigen haben wird, nicht aber Bestimmungen, die erst auf Grund der Verfassung erlassen sind, also mit der Verfassung überhaupt nur mittelbar zusammenhängen [2]). — Schliesslich sei auf die unhaltbaren Folgen hingewiesen, welche die Annahme, der Kaiser habe vor der Ausfertigung auch die interna corporis nachzuprüfen, in letzter Linie nach sich ziehen würde, bezw. in einzelnen Fällen nach sich ziehen könnte. Angenommen z. B., es erklärt eine Anzahl Abgeordneter, sie haben, entgegen der Annahme des Präsidiums des Reichstages, gar nicht für das Gesetz gestimmt, sondern sich der Abstimmung enthalten oder gar gegen das Gesetz gestimmt, sodass die Majorität für den Entwurf gar nicht erreicht sei, re vera also ein Reichstagsbeschluss in dem vom Präsidium behaupteten Sinne gar nicht bestehe, so wäre, wenn der Kaiser die interna corporis zu prüfen hätte, es zweifellos Sache des Kaisers — gegebenen Falls durch Zeugenvernehmungen — festzustellen, ob diese Angaben der betreffenden Abgeordneten den Tatsachen entsprechen oder nicht. Die Undurchführbarkeit solcher Feststellungen liegt auf der Hand und in der Tat dürfte diese „der innere Grund des bezeichneten Gewohnheitsrechtes“ sein [3]), demzufolge, wie gesagt, das Vorhandensein der „Majorität“ durch die betreffende Versammlung „endgültig“ zu konstatieren ist.

---

[1]) s. auch Schulze, Deutsch. St. Bd. I. S. 565.

[2]) Etwa ergehende gesetzliche Bestimmungen dürften allerdings wohl den verfassungsmässigen gleichzuachten sein.

[3]) Brie a. a. O. Anm. 194.

Und in der Tat ist die Mehrheit der Staatsrechtler,[1]) sofern sie überhaupt ein Prüfungsrecht des Kaisers vor Vollzug der Ausfertigung annehmen, derselben Ansicht, dass nämlich das Geschäftsordnungsmässige nicht mit bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Beschlüsse seitens des Kaisers zu untersuchen ist. So auch Laband, wenn man seine im „Staatsrecht" Bd. II. aufgestellte Behauptung, der Kaiser habe die Verfassungsmässigkeit der Beschlüsse vor Vollziehnng der Ausfertigung zu prüfen, in Verbindung bringt mit seinen Ausführungen in der „Deutschen Juristen-Zeitung" über den Antrag von Kardorff.[2]) Dort tut er nämlich — speziell mit Beziehung auf den Reichstag — dar, dass die Geschäftsordnung etwas einzig und allein vom Willen des Reichstages selbst Abhängiges ist, dass er jederzeit Aenderungen dieser Geschäftsordnung vorzunehmen berechtigt ist.

In Ansehung des Antrages von Kardorff kommt er sodann zu dem Schlusse, dass er zweifellos „geschäftsordnungswidrig", nicht aber „formell verfassungswidrig" war; die in der Verfassung selbst enthaltenen Vorschriften über die Führung der Reichstagsgeschäfte seien nach einem „vollkommen anderen Prinzip" zu beurteilen, wie die der Geschäftsordnung. M. a. W.: die Verfassung ist auch nach Laband für die Gültigkeit der Beschlüsse der gesetzgebenden Versammlungen etwas wesentlich anderes, als die Geschäftsordnung insofern, als nur die Verfassungsmässigkeit der Beurteilung des Kaisers unterliegt.

Bei dieser Prüfung dürfte sich nun meines Erachtens gewissermassen als Vorfrage, sowohl für die Beschlüsse des Bundesrates als auch für die des Reichstages ergeben: Unterliegt der Inhalt des betreffenden Entwurfs der Gesetzgebung des Reiches? Denn wenn ein Entwurf beschlossen sein sollte, dessen Inhalt gar nicht der Gesetzgebung des Reiches unterliegt, so müsste der Kaiser die Ausfertigung des Gesetzes schlechthin verweigern, mögen auch sonst alle Vorschriften der Reichsverfassung erfüllt

[1]) U. a. Zorn, Staatsrecht I, S. 415 ff. Mejer, Einleitung S. 279, N. 16. von Mohl, Reichsstaatsrecht S. 291 ff.

[2]) Jahrgang 1903, S. 8 f.

sein. Dass die Beantwortung dieser Vorfrage lediglich im pflichtmässigen Ermessen des Kaisers steht, bedarf hierbei wohl kaum der Erwähnung, wie ja überhaupt in jeder Frage, die der Kaiser verfassungsgemäss zu prüfen hat, sein Entscheid der Entscheid der ersten und letzten Instanz ist.

Was nun die Beschlüsse des Bundesrats betrifft, so wird der Kaiser die Beobachtung der Art. 5 und 78 zu untersuchen haben. Eine Prüfung der Beobachtung von Art. 6 — ob auch jeder Bundesstaat mit der ihm dort zugesprochenen Anzahl Stimmen gestimmt hat — sowie von Art. 7, Abs. 3 — ob den dort gegebenen Stimmwertungsvorschriften, wenn ich so sagen darf, Genüge geschehen ist — dürfte nicht stattfinden. Denn zufolge des von Brie und Schulze konstatierten Gewohnheitsrechts steht die Feststellung des Stimmresultates dem Bundesrate allein zu. Hätte nun der Kaiser die Abstimmungen der einzelnen Bundesstaaten zu prüfen, so läge darin eine Nachprüfung der Frage nach der tatsächlichen Majorität. — Wenn nun auch die Frage, ob die eine oder die andere Meinung tatsächlich die Majorität im Bundesrate gehabt hat, zufolge des bezeichneten Gewohnheitsrechts vom Bundesrat selbst „endgiltig" zu beantworten ist, so unterliegt, wie auch Brie hervorhebt,[1]) die Untersuchung, ob einfache oder qualifizierte Majorität, zu dem Zustandekommen des einzelnen Beschlusses erforderlich war, gleichwohl dem Ermessen des Kaisers. M. a. W.: der Kaiser hat festzustellen a) gemäss Art. 5, ob der in Rede stehende Gesetzesvorschlag das Militärwesen oder die Kriegsmarine oder eine der in Art. 35 genannten Reichsverbrauchsabgaben betrifft, und ob beim Vorhandensein einer Meinungsverschiedenheit die sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften erklärenden preussischen Stimmen den Ausschlag gegeben haben, b) ob der ihm vorgelegte Gesetzentwurf als eine Aenderung der Verfassung anzusehen ist, gegebenen Falles, ob nicht

[1]) Brie a. a. O. Anm. 193: „Diese tatsächliche Feststellung ist wohl zu unterscheiden von der Rechtsfrage, welche Majorität . . erforderlich ist".

mehr wie 13 Stimmen gegen den Beschluss gewesen sind (Art. 78, Abs. 1), c) ob es sich um ein Reservatrecht eines Bundesstaates handelt. Denn wenn auch 57 Stimmen für Abänderung oder Aufhebung desselben wären, so könnte es doch nicht ohne erfolgte Zustimmung des vielleicht nur eine Stimme führenden berechtigten Bundesstaates als abgeändert oder aufgehoben erklärt werden (Art. 78, Abs. 2). — Erst wenn diese Untersuchungen ergeben haben, dass auch nach der Ansicht des Kaisers keiner der genannten Fälle vorliegt, bezw. dass das Vorliegen eines dieser Fälle in Uebereinstimmung mit der Ansicht des Kaisers auch vom Bundesrate angenommen worden und dementsprechend der Bundesratsbeschluss unter Berücksichtigung der Vorschriften des Artikel 5 oder 78 ergangen ist, wird sich die Pflicht des Kaisers ergeben, das ihm Zugestellte als Gesetz auszufertigen, vorausgesetzt, dass er auch bei der Prüfung der Beobachtung der Verfassungsvorschriften im Reichstage zu einem ihn befriedigenden Ergebnis gekommen ist.

Inwieweit hat nun der Kaiser das verfassungsmässige Zustandekommen der Beschlüsse des Reichstages zu prüfen? Da eine Prüfung der Innehaltung der Vorschriften der Art. 20 und 21 durch Art. 27 ausdrücklich nur dem Ermessen des Reichstages selbst überlassen ist, ergibt sich für den Kaiser nur ein Prüfungsrecht gemäss Art. 22 Abs. 1 R.-V. Denn wenn auch Art. 27 ein kaiserliches Prüfungsrecht der Beobachtung von Art. 28 nicht ausschliesst, so glaube ich doch, dass es nicht Sache des Kaisers ist, zu untersuchen, ob bei jeder einzelnen Beschlussfassung auch die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder anwesend gewesen ist. Denn gemäss dem nun schon wiederholt herangezogenen Gewohnheitsrechte unterliegt die Feststellung der Beschlussfähigkeit als ein internum der betreffenden Versammlung dieser selbst. Somit befehdet Laband in der deutschen Juristen-Zeitung[1]) mit Unrecht die Vorschrift des § 54 der revidierten Geschäftsordnung für den Reichstag, demzufolge es zulässig

[1]) Jahrg. 1903 S. 9.

ist, dass auf die erhobene Bemerkung oder den von einem Mitglied gestellten Antrag auf Auszählung des Hauses der Präsident erklärt, dass kein Mitglied des Bureaus über die Anwesenheit der beschlussfähigen Zahl zweifelhaft ist, und damit Bemerkung und Antrag erledigt sind. — Also nur, ob der Beschluss in öffentlicher Sitzung ergangen ist, hat der Kaiser nachzuprüfen, oder vielmehr, er wird, sobald zum ersten Male ein Gesetzesbeschluss vom Reichstage in nicht öffentlicher Sitzung erfolgt ist, dazu Stellung zu nehmen haben, ob er den Ausschluss der Oeffentlichkeit gemäss § 36 Gesch.-O. für mit der Verfassung vereinbar hält oder nicht. Laband hat sich a. a. O. mit Nachdruck gegen die rechtliche Möglichkeit einer nichtöffentlichen Reichstagssitzung ausgesprochen, da nach seiner Ansicht Abs. 1 des Art. 22 über das unbedingte Erfordernis der Oeffentlichkeit keinen Zweifel lässt. Andere wieder haben aus Abs. 2 des genannten Artikels die Zulässigkeit nicht öffentlicher Sitzungen für erwiesen erachtet und die Vorschrift des Abs. 1 nur für das Regelmässige, nicht aber für das Ausschliessliche angesehen. Und dies trifft m. E. zu. Die Reichsverfassung hat normaler Weise öffentliche Reichstagssitzungen haben wollen, gleichzeitig aber durch den Schutz wahrheitsgetreuer Berichte über öffentliche Sitzungen späteren Geschäftsordnungen die Möglichkeit offen gelassen erforderlich erachteten Falls die Oeffentlichkeit auszuschliessen.

Hat nun diese Prüfung zur Feststellung des verfassungsmässigen Zustandekommens des Gesetzes geführt, so ist der Kaiser zur Ausfertigung verpflichtet. Da indessen keine Vorschriften darüber bestehen, in welcher Weise und durch wen im Falle der Weigerung des Kaisers die Ausfertigung der Gesetze vollzogen werden soll, oder dass es dann einer Ausfertigung überhaupt nicht bedürfe, es vielmehr ausschliesslich das Recht des Kaisers ist, die Gesetze auszufertigen, so ist dem Kaiser tatsächlich die Möglichkeit gegeben, die Realisierung eines Gesetzes zu verhindern[1]).

[1]) Laband a. a. O. II. S. 38.

Ob nun der Kaiser zur Vornahme der Ausfertigung an eine bestimmte Frist gebunden ist, ist verschieden beantwortet worden. Die einen schliessen: Da die Reichsverfassung keine Frist bestimmt hat, bleibt es dem Kaiser unbenommen, die Ausfertigung beliebig lange hinauszuschieben[1]). Andere wollen dem Kaiser nur bis zum Beginn der neuen Legislaturperiode Frist geben, die Ausfertigung der Gesetze vorzunehmen[2]). Während mir die letztere Ansicht durch nichts begründet erscheint[3]), kann ich der ersteren, weil sie den Umstand, dass in der Reichsverfassung eine Frist nicht bestimmt ist, für sich hat, eine gewisse Berechtigung nicht absprechen. Dem Geiste der Bestimmung des Art. 17 und überhaupt der Reichsverfassung dürfte aber auch diese Auffassung nicht entsprechen. Meines Erachtens ist der Kaiser zur Vornahme der Ausfertigung dann verpflichtet, wenn sie bei einem der Dringlichkeit der Sache entsprechenden, ordnungsmässigen Geschäftsgange möglich ist. Denn da es, wie gezeigt, nicht die Absicht der Reichsverfassung ist, dem Kaiser rechtlich eine ausschlaggebende Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung zu gestatten, der Kaiser aber, wenn er die Ausfertigung verzögerte, tatsächlich auf die Gesetzgebung insofern ausschlaggebend einwirken würde, als er ihr Resultat, das Gesetz, unpraktisch bleiben bezw. verspätet praktisch werden liesse, so würde er damit in einer

---

[1]) So von Ruville a. a. O. S. 213.

[2]) So G. Meyer, Staatsr. S. 508 u. a.

[3]) Der Hinweis darauf, dass es deshalb unstatthaft wäre, ein Reichsgesetz erst in der neuen Legislaturperiode auszufertigen, weil der neue Reichstag vielleicht dem Gesetze seine Zustimmung nicht erteilt hätte bezw. nicht erteilen würde, erscheint mir hinfällig, weil ja auch ein und derselbe Reichstag im Laufe der Zeit seine Ansicht ändern kann. Wenn z. B. ein Gesetz bald nach Beginn der Legislaturperiode fertiggestellt ist, und der Kaiser gemäss der ihm von Meyer u. a. eingeräumten Befugnis erst am Ende des fünften Jahres der Periode zur Ausfertigung schreitet, so kann die nunmehr im Reichstage herrschende Meinung inzwischen eine ganz andere als damals geworden sein, sodass es ebenso wohl denkbar wäre, dass das nun ausgefertigte Gesetz den Intentionen desselben Reichstages geradezu widerspricht, wie es den Anschauungen eines neuen Reichstages entsprechen kann.

Weise handeln, die gegen die Absichten der Reichsverfassung verstösse. — Auch Frormann[1]) spricht sich für eine möglichst baldige Ausfertigung der Reichsgesetze aus, indem er sich auf einen diesbezüglichen Satz des altdeutschen Verfassungsrechtes bei Moser[2]) beruft.

Hinsichtlich der Form der Ausfertigung bestimmt die Reichsverfassung in Art. 17 zweierlei:

> „Die Anordnungen und Verfügungen (und eine solche ist die Ausfertigung unbestritten)[3]) des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Man hat nun darüber gestritten, ob der Zusatz „im Namen des Reichs" ein essentiale der Ausfertigung sei, oder ob eine Ausfertigung auch ohne diesen Zusatz gültig vollzogen werde. Anlass zu dieser Frage hat die Fassung des Art. 17 gegeben, indem die einen den Ausdruck „werden erlassen" nicht für gleichwertig mit „bedürfen zu ihrer Gültigkeit" ansehen, während die anderen in der Verschiedenartigkeit der Ausdrucksweise nur eine sprachlich gerechtfertigte Abwechselung im Ausdrucke erblicken. So führt in ersterem Sinne z. B. Seydel[4]) aus: „Die Worte „bedürfen zu ihrer Gültigkeit" sind nur der zweiten Hälfte des Satzes beigefügt, woraus sich für die erste Vorschrift e contrario ergibt, dass sich an ihre Nichtbeachtung keine

---

[1]) Frormann a. a. O. S. 66.

[2]) Moser a. a. O. S. 46 f.: „.... wenn etwas einmahl von dem Reich beschlossen worden ist, so einer Ausfertigung bedarff, so solle derselben kein ungebührlicher Anstand gegeben werden ....", wobei allerdings wiederum nicht klar ist, ob hier mit „Ausfertigung" der von uns heut angenommene Begriff verbunden wird.

[3]) Die anlässlich der veränderten Fassung des Art. 17 R.-V. gegenüber dem ursprünglichen Regierungsentwurfe, welcher lautete: „Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen ...", entstandene Streitfrage, ob die Ausfertigung auch nach der jetzigen Fassung als eine solche Anordnung anzusehen sei oder nicht, kann m. E. als heut nicht mehr existent angesehen werden; mindestens spricht sich die erdrückende Majorität der Schriftsteller im ersteren Sinne aus.

[4]) Comm. S. 175.

rechtliche Folge geknüpft ist". Wenn ich nun auch zugebe, dass sprachlich Seydels Ansicht keineswegs ungerechtfertigt erscheint, so ist doch ebenso gut möglich, die Worte „werden erlassen" als einen Indikativ mit imperativischer Bedeutung aufzufassen, wie dies in der Sprache der Gesetze eine häufig zu beobachtende Erscheinung ist. M. E. kann man die genannten Worte sehr wohl im Sinne von „sind zu erlassen" auffassen, sodass eine Nichtbeachtung dieser Vorschrift als einer Vorschrift zwingenden Rechts ebenso die Ungültigkeit der Ausfertigung herbeiführen würde, wie das Fehlen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Indessen will ich nicht so weit gehen, zu behaupten, dass eine Ausfertigung, die nicht ausdrücklich die Worte „im Namen des Reichs" enthält, ungültig sei, wenn ich andererseits freilich auch Seydel widerspreche, der diese Bestimmung des Art. 17 für durchaus unwesentlich ansieht. M. E. dürfte man hier zur richtigen Auffassung kommen, wenn man darauf zurückgreift, was der Gesetzgeber wohl mit dieser Bestimmung bezweckt hat. Und da dürfte man wohl nicht fehl gehen, wenn man die ratio legis darin erblickt, dass eine vom Kaiser in seiner Eigenschaft als Kaiser erlassene Anordnung als eine solche hat kenntlich gemacht und von vornherein im einzelnen Falle der Gedanke ausgeschlossen werden sollen, dass es sich nur um eine private Anordnung des Kaisers oder um eine solche handele, die der Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preussen[1]) erlässt. Speziell für unseren Fall ist also der Zweck der Bestimmung, dass die Ausfertigung eines Gesetzes „im Namen des Reichs" erfolgen soll, der, dass von vornherein die Ausfertigung das ausgefertigte Gesetz als ein deutsches Reichsgesetz kennzeichnen soll. Haben wir nun diesen Zweck als die ratio legis erkannt, so müssen wir nun auch annehmen, dass diese lex bei jeder Gesetzesausfertigung befolgt sein muss, wenn anders die Ausfertigung gültig sein soll. Der Zweck des Gesetzes[2]) wäre vereitelt, wenn

---

[1]) vgl. Frormann a. a. O. S. 74.

[2]) sc. der in Rede stehenden Bestimmung des Art. 17 R.-V.

hin und wieder Gesetze nicht im Namen des Reiches ausgefertigt würden, da damit die Ausfertigung im Namen des Reiches als sicheres Kennzeichen der Ausfertigung eines Reichsgesetzes illusorisch gemacht würde. Andererseits geht aus der eben entwickelten ratio des Art. 17 Satz 2, soweit er hier in Betracht kommt, hervor, dass es nicht darauf ankommt, dass die Worte „im Namen des Reichs" — s. S. 45 — in den Ausfertigungsworten Aufnahme finden, sondern dass auch jede andere Bezugnahme auf das Reich der Vorschrift des genannten Artikels genügen muss. Es würde mithin schon die blosse Erwähnung der erfolgten Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages ausreichen, wie sie jetzt neben den Worten „im Namen des Reichs" üblich ist.

Es ist also Erfordernis einer gültigen Ausfertigung, dass sie „im Namen des Reichs" erfolgt, nicht aber, dass diese vier Worte dabei gebraucht werden.

Die zweite Bestimmung, von deren Beachtung Art. 17 die Giltigkeit einer Anordnung oder Verfügung des Kaisers abhängig macht, ist das Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers.

Und zwar dürfte das Vorhandensein dieses Erfordernisses Zweifeln nicht unterliegen. Denn einmal geht dies aus der Fassung der Bestimmung: „bedürfen zu ihrer Gültigkeit" hervor, und dann hat die Vorschrift sowohl durch das Reichsgericht[1]) als auch durch die Literatur allgemeine Anerkennung gefunden.

Es hat sich indes die Frage ergeben, ob die Stellvertretung des Reichskanzlers bei der Vornahme dieses Aktes zulässig sei, bezw. unter welchen Umständen der Stellvertreter eine der des Reichskanzlers rechtlich gleichwertige Gegenzeichnung vorzunehmen vermöge.

Ueber die Stellvertretung des Reichskanzlers gibt es heut zwei Bestimmungen: Art. 15 R.-V. und das sogenannte Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878. Ueber das Verhältnis dieser beiden Gesetze zu einander herrscht Streit. Und zwar ist dieser Streit im Grunde genommen

---

[1]) Entsch. d. R.-G. in Civ.-Sachen VIII, S. 3.

älter als das Stellvertretungsgesetz, weil er auf der schon vor dem Erlass dieses Gesetzes verschiedenen Auslegung des Art. 15 R.-V. beruht. Während nämlich die einen die Ansicht vertreten, dass im 1. Absatz des genannten Artikels [1]) mit „Leitung der Geschäfte" lediglich die Leitung der Geschäfte des Bundesrates gemeint sein könne, behaupten die andern, Art. 15, 1 spreche von sämtlichen Geschäften der Reichsregierung, welche der Reichskanzler zu erledigen habe, der Reichskanzler könne sich also in jeder einzelnen Amtshandlung, wie in allen seinen Obliegenheiten gleichzeitig vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. Als nun § 4 des Reichsgesetzes vom 17. März 1878 besagte: „Die Bestimmung des Artikel 15 R.-V. wird durch dieses Gesetz nicht berührt", glaubten die Vertreter der erstgenannten Meinung [2]), es habe damit gesagt werden sollen, abgesehen von den Fällen, in denen es sich um eine Vertretung in der Leitung des Bundesrates und seiner Geschäfte handele, bedürfe es zur wirksamen Bestellung eines Stellvertreters für den Reichskanzler einer kaiserlichen Anordnung (§ 1 des cit. Ges.). Die anderen dagegen [3]) zogen entsprechend ihrer Auslegung des Artikels 15 Abs. 1 den Schluss, es sei nunmehr eine doppelte Möglichkeit für die Einleitung einer Stellvertretung des Reichskanzlers gegeben, indem sowohl der Reichskanzler selbst, als auch der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers hierzu in der Lage seien. Nach dieser

---

[1]) Art. 15: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

[2]) U. a. Seydel, Kommentar S. 122. von Rönne, Staatsr. d. deutsch. R. 2. Aufl. I, S. 292. Laband a. a. O. I, S. 274, 276. Hiersemenzel a. a. O. S. 67. G. Meyer, Lehrbuch S. 403 f. und Grundzüge des nordd. Bundesrechts S. 81. Zorn a. a. O. I, S. 194. Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 etc. S. 42. Westerkamp, Ueber die R.-V. S. 99. Hauser, Die Verf. d. d. R. S. 73. von Pözl a. a. O. V. Aufl., S. 618. Hänel, a. a. O. II, S. 34 f.

[3]) Joel in Hirths Annalen 1878, S. 402—421. Hensel, eod. 1882, S. 3 ff., s. auch Stenogr. Ber. 1878, S. 343.

Auffassung kann sich also der Reichskanzler durch schriftliche Substitution auch in der Gegenzeichung bei der Ausfertigung der Reichsgesetze rechtsgültig vertreten lassen. Indessen, ich stimme Hänel a. a. O. bei, der der Ansicht ist, „dass es eine vollkommene Verkennung der ganzen historischen Entwickelung, der politischen Bedeutung und Absicht des Gesetzes ist, wenn man annimmt, dass neben dem Gesetze über die Stellvertretung auch noch die Substitutionsbefugnis aus Art. 15 der Verfassung für den ministeriellen Geschäftskreis des Reichskanzlers Anwendung finden könne". In der Tat wäre der Erlass des Stellvertretungsgesetzes ein nonsens gewesen,[1]) wenn man schon Art. 15 auf den ministeriellen Geschäftskreis des Reichskanzlers hätte bezogen wissen wollen. Denn dann hätte das Gesetz weiter nichts bezweckt und weiter nichts erreicht, als dass es dem Reichskanzler einen neuen Weg geöffnet hätte, seine Stellvertretung herbeizuführen. Und, da § 1 des Gesetzes von einem „Antrage" des Reichskanzlers spricht, der regelmässig[2]) zur Einleitung auch der ministeriellen Stellvertretung erforderlich sei, wäre es also dem Reichskanzler überlassen, ob er auf eigene Hand – durch schriftliche Substitution – oder vermittelst Anrufung des Kaisers die Bestellung seines Stellvertreters herbeiführen wolle. Da nun aber die erstere Art die zweifellos einfachere und bequemere wäre, und sich jedermann in der Wahrnehmung seines Amtes lieber durch einen von ihm selbst bestellten Vertreter vertreten lässt,

---

[1]) Insbesondere die Bestimmung des § 4.

[2]) In besonderen Fällen glaube ich aus Gründen der Logik vom Erfordernisse eines solchen Antrages absehen zu dürfen. Wenn z. B. der Reichskanzler in einen seiner Natur nach vorübergehenden, „die freie Willensbestimmung ausschliessenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit" gerät, andererseits die sofortige Vollziehung der Ausfertigung eines Gesetzes dringend geboten erscheint, so dürfte meines Erachtens die Entlassung des Reichskanzlers und Ernennung eines neuen eventuell ebensowenig am Platze sein, wie eine Hinausschiebung der Ausfertigung. Ich glaube, dass in einem solchen Falle es dem Sinne des Gesetzes nicht widersprechen dürfte, wenn der Kaiser ohne Antrag einen Vertreter bestellte.

als durch den von einem anderen[1]) bestimmten, so wäre meines Erachtens von vornherein klar gewesen, dass das Gesetz vom 17. März 1878, wenn überhaupt, nur in sehr wenigen Fällen praktisch angewandt werden würde, jedenfalls nicht in einer Weise, die den Erlass des Gesetzes seiner Zeit gerechtfertigt hätte.

Wir kommen also zu dem Schluss, dass zur rechtsgültigen Stellvertretung in der Gegenzeichnung einer kaiserlichen Anordnung – insbesondere der Ausfertigung eines Gesetzes – nur ein gemäss § 1 des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878 – regelmässig auf Antrag des Reichskanzlers – bestellter Stellvertreter in der Lage ist.

Was nun die fernere Streitfrage betrifft, die sich im Anschluss an Art. 17 R.-V. ergeben hat, welcher Art nämlich die „Verantwortung" sei, die der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung übernimmt, so dürfte sie uns mit Rücksicht auf den nur recht lockeren Zusammenhang mit dem Gegenstande unserer Betrachtung hier nicht interessieren. Für uns käme die Verantwortung des Reichskanzlers für die von ihm gegengezeichneten Anordnungen, welcher Art sie auch sein mag, nur dann in Betracht, wenn der Umstand, dass nicht der Kaiser, sondern sein Kanzler in letzter Linie die Verantwortung für jene „Anordnungen und Verfügungen" trägt, von irgend welchem Einfluss auf die vom Kaiser vorzunehmenden Akte wäre. Und das dürfte für die Regel wohl nicht der Fall sein. M. E. bedeutet die Verantwortung des Reichskanzlers für den Kaiser nur die Aufnahme des Satzes 'the king can do no wrong' in die Verfassung. Praktisch von Einfluss auf die Anordnungen des Kaisers dürfte, wie auch Frormann hervorhebt, die kanzlerische Verantwortung nur dann werden, wenn der Reichskanzler einmal auf Grund der Behauptung, dass er die Verantwortung für das oder jene Gesetz bezw. für dessen Ausfertigung nicht

---

[1]) Für mich geht aus § 1 des cit. Gesetzes eine Verpflichtung des Kaisers zur Bestellung einer vom Reichskanzler etwa vorgeschlagenen Person nicht hervor.

übernehmen könne, sein Entlassungsgesuch einreicht und dadurch eine Verzögerung der Ausfertigung herbeiführt, die vielleicht den Zweck des ganzen Gesetzes vereitelt, obwohl ich zugeben will, dass ein solcher Fall nicht leicht denkbar ist.

Haben wir so die durch die Verfassung vorgeschriebenen Formerfordernisse der Ausfertigung betrachtet, so wollen wir uns im Folgenden der — mit geringen Abweichungen hier und da — im Laufe der Jahre üblich gewordenen Form der Gesetzesausfertigung zuwenden.

Wenn der Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers verfügt: „Wir . ., von Gottes Gnaden deutscher Kaiser, König von Preussen etc. verordnen im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, wie (bezw. was) folgt:“ so gibt er damit, wie das auch z. B. bei Ausfertigungen notarieller Verhandlungen geschieht, historisch kurz die Entstehungsgeschichte des nun folgenden Gesetzes an, ebenso wie der Notar, ehe das eigentliche Protokoll der Verhandlung beginnt, angibt, dass er z. B. sich auf Ansuchen zur Aufnahme der folgenden Verhandlung in die Wohnung des N. N. begeben, dass er den N. N. krank aber voll verfügungsfähig im Bett angetroffen habe u. s. w. Der Schluss der Gesetzesausfertigung lautet, wiederum der Schlussbemerkung einer notariellen Ausfertigung vergleichbar, gewöhnlich: „Urkundlich unter Unserer höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Kaiserlichen Insiegel. Gegeben . .“ wodurch entsprechend dem oben hergeleiteten Begriffe der Ausfertigung zum Ausdrucke gebracht wird, dass das Vorstehende die urkundenmässige authentische Feststellung des Gesetzestextes sein soll. Bei dieser Art der Ausfertigung kann jedoch zweierlei auffallen.

Einmal der Ausdruck: „Wir . . verordnen.“ Dieser Ausdruck ist geeignet, den Anschein zu erwecken, als ob der Kaiser, ebenso wie der Landesherr im Einzelstaate, der Gesetzgeber des Reiches wäre. Dazu kommt, dass bei der üblichen Art der Ausfertigung die erfolgte Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags erwähnt

wird. Man könnte aus dem blossen Wortlaute der Ausfertigung also schliessen, dass der Kaiser vor Erlass eines Gesetzes sich nur der Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages zu versichern brauche, während er re vera als Gesetzgebungsfaktor doch überhaupt nicht in Betracht kommt. Gleichwohl lässt sich meines Erachtens die zur Zeit gebräuchliche Art der Ausfertigung bis zu einem gewissen Grade rechtfertigen, sofern man nämlich unter dem Worte „verordnen" die dem Kaiser verfassungsmässig zugewiesene Tätigkeit versteht, vermittelst welcher er das durch Bundesrat und Reichstag geschaffene Gesetz als solches — gemäss Art. 2 R.-V. — verbindlich werden lässt. Auffallend freilich bleiben die Worte: „Wir verordnen", zumal in Verbindung mit „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags" immerhin.

Ferner könnte auffallen, dass in der Schlussbemerkung der Ausfertigung zwar die an sich gesetzlich nicht vorgeschriebene Beidrückung des kaiserlichen Siegels, nicht aber die Gegenzeichnung des Reichskanzlers, obwohl diese doch zur Gültigkeit der Ausfertigung unbedingt erforderlich ist, gewöhnlich Erwähnung findet. Zudem könnte man geltend machen, dass das kaiserliche Insiegel auch ohne ausdrückliche Erwähnung als solches erkennbar ist, während aus der blossen Namensunterschrift des Reichskanzlers nicht so ohne weiteres hervorgeht, dass sie eine Gegenzeichnung darstellt, wenn freilich auch die Eingangsworte der Ausfertigung: „Wir Wilhelm . . verordnen" schliessen lassen, dass die Zeichnung des Reichskanzlers als Mitzeichnung nicht in Betracht kommen dürfte. Meines Erachtens lässt sich die Nichterwähnung der Gegenzeichnung am Schlusse der Ausfertigung wohl damit begründen, dass der Kaiser bei der Vollziehung der Ausfertigung noch nicht wissen kann, ob der Reichskanzler tatsächlich gegenzeichnen wird, während die Beidrückung des Siegels und die eigene Unterschrift lediglich vom Willen des Kaisers abhängen.

Man hat nun die Frage aufgeworfen, ob der Kaiser allein zur Feststellung der Ausfertigungsworte berechtigt sei, oder ob auch der Wortlaut der Ausfertigung

als zum Gesetze als solchem gehörig anzusehen sei. von Rönne[1]), dem sich Schulze[2]), Schwartz[3]), G. Meyer[4]) und Thudichum[5]) anschliessen, spricht sich — allerdings ohne Angabe von Gründen — in ersterem Sinne aus, während die letztere Ansicht von Laband[6]) und Zorn[7]) vertreten wird. Den springenden Punkt hat meines Erachtens treffend Fleischmann[8]) erfasst, der die Frage bejahen oder verneinen will, je nach dem die Ausfertigungsworte mehr als die blosse Ausfertigung z. B. Bestimmungen über „Geltungsgebiet, Gültigkeitsdauer, Motive und Zweck des Gesetzes" enthalten oder nicht. M. a. W.: Was im Gesetze selbst hätte gesagt werden können, gehört nicht in die Ausfertigung, wenn anders diese hinsichtlich ihres Wortlauts dem freien Willen des Kaisers überlassen bleiben soll. Dagegen wären meines Erachtens selbstverständliche Zusätze hinsichtlich Geltungsgebiet und Gültigkeitsdauer, wie z. B.: „Wir pp. verordnen pp. mit Gültigkeit für das ganze Reich und mit verbindlicher Kraft vom vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das dies Gesetz veröffentlichende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben wird[9])" nicht über den Rahmen der kaiserlichen Ausfertigungsbefugnis hinausgehend.[10])

---

[1]) von Rönne, Preuss. Staatsr. § 89, 5e.

[2]) Schulze, Preuss. Staatsr. II S. 21.

[3]) Schwartz, Die V.-U. f. d. preuss. Staat. Kommentiert Breslau 1896.

[4]) Meyer, Anteil S. 58.

[5]) Thudichum a. a. O. S. 95.

[6]) Laband a. a. O. II. S. 519.

[7]) Zorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag in Hirths Ann. 1889 S. 357.

[8]) a. a. O. S. 80 f.

[9]) Vorausgesetzt, dass nicht durch das ausgefertigte Gesetz ein anderer Termin ausdrücklich bestimmt ist.

[10]) Im Anschluss an diese Frage hat Frormann a. a. O. S. 72 unter Anlehnung an Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayer. Staatsrecht in Hirths Ann. 1889 S. 861 ausgeführt, dass, wenn in der Praxis des deutschen Reiches in Anschluss an das in Preussen herkömmliche Verfahren die Eingangsformeln der Gesetze dem Bundesrat und Reichstag unterbreitet werden, hierin nur „eine Mitteilung über die beabsichtigte Fassung" zu sehen ist, durch welche (diesen) Gelegenheit gegeben werden soll, etwaige Bedenken zu äussern.

Die Verkündigung.

Was nun die „Verkündigung" der Gesetze betrifft, so ist über sie weit weniger zu sagen, als über die Ausfertigung. Denn einmal haben sich im Anschluss an sie viel weniger Streitfragen ergeben, und dann sind Fragen, die die Verkündigung mitbetreffen, bereits bei der Ausfertigung erschöpfend behandelt worden, wie beispielsweise die Frage nach dem Verhältnis zwischen Ausfertigung und Verkündigung.

Was zunächst den Sprachgebrauch der Reichsverfassung anbetrifft, so wird wohl fast allgemein anerkannt, dass mit der „Verkündigung" des Artikel 17 in erster Linie der Verkündigungsbefehl gemeint wird, während in Artikel 2 derselbe Ausdruck die Realisierung dieses Befehls, die eigentliche Verkündigung bezeichnet.

In welcher Weise wird nun der Verkündigungsbefehl vom Kaiser erteilt?

Meines Erachtens ist zweifellos, dass, wenn wir die Ausfertigung als kaiserliche Anordnung im Sinne des Artikel 17 aufgefasst haben, wir auch in der Verkündigung eine solche erblicken müssen. Mithin muss auch der Verkündigungsbefehl vom Kaiser im Namen des Reichs erlassen und vom Reichskanzler gegengezeichnet werden. Wenn nun von manchen behauptet wird, dass der Verkündigungsbefehl des Kaisers regelmässig in der Ausfertigung als solchen enthalten sei, so kann ich dem nur unter Anlehnung an Brie[1]) entgegentreten. Nach dem oben besprochenen, heut üblich gewordenen Wortlaute der Ausfertigung, die, wie gezeigt, weiter nichts sein will, als eine authentische, urkundenmässige Feststellung des Gesetzestextes, hiesse es, diesem Wortlaute Zwang antun, wenn wir gleichzeitig in ihm den Ausdruck des Verkündigungsbefehls sehen wollten. Andererseits scheint mir auch die Annahme unhaltbar, dass die blosse Uebergabe des ausgefertigten Gesetzes an den Reichskanzler bezw. ein mündlicher Befehl den verfassungsmässigen Verkündigungsbefehl darstellen sollte, denn wie gesagt, dieser

[1]) Brie im Arch. IV, S. 23 Anm. 62.

bedarf der für die Anordnungen des Kaisers in Artikel 17 R.-V. vorgeschriebenen Form. Die richtige Ansicht dürfte in der Mitte liegen. Meines Erachtens wird dadurch, dass der Kaiser dem Reichskanzler das ausgefertigte Gesetz zum Zwecke der Verkündigung übergibt und der Reichskanzler das Gesetz zum Zwecke der Verkündigung entgegennimmt, die Ausfertigung für den Reichskanzler zum Verkündigungsbefehl oder, wie Brie a. a. O. sich ausdrückt, „zu der Ausfertigung muss die Uebergabe der Gesetzesurkunde an den Reichskanzler hinzukommen". Dies scheint mir bei der heut üblichen Form der Ausfertigung der einzige mit den Bestimmungen des Art. 17 vereinbare Ausweg zu sein.

Die Ausführung dieses Verkündigungsbefehls liegt nun dem Reichskanzler ob, dem einzigen Minister des Reiches. Er bewirkt sie durch Einrückung des ausgefertigten Gesetzes, dessen Wortlaut für die Verkündigung naturgemäss massgebend sein muss, im Reichsgesetzblatte (Art. 2 R.-V.). Es ist nun beanstandet worden, dass wiederholt bei der Verkündigung von zu Reichsgesetzen erklärten Landesgesetzen im Reichsgesetzblatte lediglich auf den seiner Zeit erfolgten Abdruck des Landesgesetzes in dem betreffenden Landesgesetzblatte Bezug genommen worden ist, ohne das Gesetz im Wortlaute wiederzugeben. So erklärt z. B. Zorn [1]) den blossen Abdruck des „Gesetzesbefehls", wie er sich ausdrückt, im Reichsgesetzblatte für „verfassungswidrig". Diese Ansicht, die von anderen wieder bekämpft wird, liesse sich insofern rechtfertigen, als man von den Reichsangehörigen, für welche doch die Verkündigung der Gesetze erfolgt, füglich nicht die Kenntnis der Gesetze anderer Bundesstaaten als des eigenen verlangen kann. Andererseits könnte man gegen Zorn anführen, dass bei den heutigen Verhältnissen in der Presse und Literatur es niemandem schwer fallen dürfte, sich den Gesetzestext zugänglich zu machen. Indessen will es auch mir empfehlenswert erscheinen, in einem solchen Falle den Text des Gesetzes abzudrucken

---

[1]) Zorn, Staatsrecht, 2. Aufl. S. 419—439.

und sich nicht nur auf den Abdruck der Ausfertigungsworte zu beschränken. Eine Verfassungswidrigkeit kann ich dagegen keinesfalls in dem üblichen Modus finden. Meines Erachtens hat die durch die Reichsverfassung vorgeschriebene Verkündigung den Zweck, die Angehörigen des Reichs in den Stand zu setzen, sich über die erlassenen Gesetze zu informieren. Und dieser Zweck wird durch ein blosses Citat ebenso erreicht, wie durch einen wortgetreuen Abdruck des Gesetzes.

Die Wirkung der Verkündigung ist nun nach Art. 2 R.-V. die verbindliche Kraft, die das betreffende Gesetz mangels einer abweichenden Bestimmung im Gesetze selbst mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben wird, erlangt. Der Kaiser ist es also, der durch seinen Befehl, das Gesetz zu verkündigen, die Realisierung des Gesetzes, wenn ich mich so ausdrücken darf, herbeiführt. — Fricker[1]) hat nun den Versuch gemacht, diese Verbindlichkeit nicht nur auf die dem Gesetze Unterworfenen, sondern auch auf die Gesetzgebungsfaktoren zu beziehen, dergestalt, dass bis zu dem in Art. 2 bezw. im Gesetze selbst angegebenen Zeitpunkte es dem Bundesrat und dem Reichstag noch freistünde, ihre Beschlussfassung über das Gesetz abzuändern, also ihre bereits erteilte Zustimmung zu dem Gesetze zurückzunehmen, während sie nach Ablauf dieser Frist an ihre Zustimmung zu dem Gesetze gebunden wären. Meines Erachtens ist diese Auffassung indessen — abgesehen von allem andern Entgegenstehenden — auf eine Verkennung des Zweckes der Vorschrift des Art. 2 zurückzuführen. Denn wenn dort bestimmt wird, dass ein Gesetz nicht schon mit dem Augenblicke seiner Verkündigung sondern — regelmässig — erst nach Ablauf eines gewissen Zeitraums verbindlich werden soll, so ist dies eine Massregel der Billigkeit gegenüber denen, für die es erlassen wird. Zu welchem Zwecke aber selbst noch nach der Verkündigung den Gesetzgebungsfaktoren ge-

[1]) Fricker a. a. O. S. 3.

wissermassen Bedenkzeit gegeben werden soll, ist nicht ersichtlich. Liegt es doch in der Hand jeder der beiden Versammlungen, die Beratung über die Gesetze so eingehend wie nur möglich zu gestalten, bezw. die endgültige Beschlussfassung nach Belieben hinauszuschieben. Es wäre ein Zeichen bedauernswerter Unentschlossenheit für die betreffende Versammlung, wenn sie, nachdem sie dem Gesetzentwurfe ihre Zustimmung erteilt, die übereinstimmenden Beschlüsse beider Versammlungen dem Kaiser hat zustellen und von diesem ausfertigen und verkündigen lassen, schliesslich ihre Handlungsweise doch noch bereute, und das Inkrafttreten des Gesetzes gewissermassen vor Tores Schluss vereitelte. Ich meine, ein solches Verhalten des Bundesrats oder des Reichstags hat die Reichsverfassung, als sie in Art. 2 die Vorschriften über die Verbindlichkeit der Gesetze gab, nicht als wahrscheinlich, geschweige denn als das Normale vorsehen wollen.

Es ist nun wiederholt vorgekommen, dass das als Gesetz Verkündete infolge von Versehen mannigfacher Art schliesslich einen Wortlaut erhalten hat, der dem von den Gesetzgebungsfaktoren gewollten Sinne nicht entsprach. So ist es vorgekommen bezw. denkbar, „dass bei der Beurkundung einer von dem Verfasser des Gesetzentwurfs oder von einem Gesetzgebungsfaktor vorgeschlagenen Bestimmung ein Verschreiben, Verdrucken stattfindet und auf diese Weise . . formell die fehlerhafte Bestimmung die Zustimmung einiger oder sämtlicher Gesetzgebungsfaktoren erhält, ohne dass dieselbe inhaltlich gewollt ist. Möglich ist es ferner, dass zwar ursprünglich die Niederschrift der als Gesetz gedachten Bestimmung durchaus dem gesetzgeberischen Willen entspricht, dass jedoch durch die in einem späteren Stadium des Werdeganges des Gesetzes vorgenommene Aenderung einer anderen Gesetzesbestimmung zugleich eine Verschiebung der Bedeutung der ersteren Bestimmung bewirkt wird, ohne dass diese Verschiebung dem Gesetzgeber zum Bewusstsein kommt.“ Auch „kann bei der Schlussfeststellung des Gesamtresultats der gesetzgeberischen Arbeiten ein

Irrtum unterlaufen und etwas als beschlossen festgestellt werden, was gar nicht beschlossen ist“ [1]). Schliesslich sind bei der Verkündigung selbst Fehler durch unrichtigen Abdruck – also Druckfehler – vorgekommen.

Was nun die Frage betrifft, ob das unrichtig als Gesetz Publizierte verbindlich ist, so ergeben sich zwei Möglichkeiten, diese Frage zu beantworten. Entweder man bejaht sie und lässt dabei unberücksichtigt, dass der Wille des Gesetzgebers von dem Publizierten abweicht, oder man verneint sie und legt lediglich auf den Willen des Gesetzgebers Gewicht ohne Rücksicht auf das tatsächlich Publizierte. Eine dritte Möglichkeit ist ausgeschlossen. Mit Recht führt m. E. Lindemann [2]) aus: „Wollte man weder die publizierte Gesetzesbestimmung .. noch die gewollte Gesetzesbestimmung gelten lassen, so würde eine Reihe von Gesetzeslücken und die bedenklichste Rechtsunsicherheit entstehen“. Ein Weg muss also beschritten werden. Und da ist es denn wohl nur logisch, das unrichtig Publizierte als unverbindlich und das tatsächlich vom Gesetzgeber Gewollte als massgebend anzusehen. Ist es doch sehr wohl denkbar, dass die praktische Anwendung eines fehlerhaft publizierten Rechtssatzes unmöglich ist. In der Tat hat auch das ehemalige Königlich Preussische Obertribunal in einer Entscheidung vom 17. November 1871 [3]) diesen Weg für zulässig erklärt, und auch Sontag [4]) hat sich u. a. dafür ausgesprochen.

Häufig ist nun allerdings nur schwer oder überhaupt nicht festzustellen, welches der eigentliche Wille des Gesetzgebers ist. Denn sowohl der einzelne wie auch die Gerichte dürften nur selten in der Lage sein, einen Einblick in die Einzelheiten des Gesetzgebungsvorganges zu tun. Es bedarf somit einer amtlichen Berichtigung der Redaktionsversehen.

---

[1]) Lindemann, Berichtigung der in verkündeten Gesetzen enthaltenen Redaktionsversehen i. Arch. f. öff. R. Bd. XIV. S. 148.

[2]) a. a. O. S. 161.

[3]) Goltdammer, Archiv f. preuss. u. deutsch. Strafr. Bd. XIX. S. 804 ff.

[4]) Sontag, Redaktionsversehen des Gesetzgebers S. 10 Nr. 3.

Nun hat sich gegen die im Reiche übliche Form der Berichtigung solcher Fehler eine Polemik erhoben. Es ist bemängelt worden, dass wiederholt anonyme Berichtigungen[1]) von Fehlern im Reichsgesetzblatte erschienen sind, und Laband[2]) hat die hierfür versuchte Begründung, dass der Reichskanzler ja so wie so die Verantwortlichkeit für alles im Reichsgesetzblatte Abgedruckte habe, als „fehlgehend" mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, dass sich ja dann auch der Abdruck der Unter- und Gegenzeichnung der Gesetze als selbstverständlich erübrigen müsste. Indess geht diese Argumentation Labands m. E. zu weit. M. E. genügt eine anonyme Berichtigung dann, wenn der Reichskanzler zu ihrer Vornahme berechtigt war. Denn aus dem am Ende jedes Stückes des Reichsgesetzblattes abgedruckten Vermerk: „Redigiert im Bureau des Reichskanzlers" bezw. „Herausgegeben im Reichskanzleramt" dürfte zur Genüge hervorgehen, dass, sofern nicht aus anderen Unterschriften etwas anderes zu entnehmen ist, für das im Reichsgesetzblatt Abgedruckte der Reichskanzler einsteht. Wann ist nun aber der Reichskanzler zu einer solchen Berichtigung bezw. wer ist überhaupt dazu berechtigt? Logischer Weise wohl der, der den betreffenden Fehler verschuldet hat. Und zwar dürfte dies nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht des Betreffenden sein. Es haben also zu berichtigen entweder die Gesetzgebungsfaktoren, sofern sie beide beispielsweise übersehen haben, dass die Verweisung auf einen bestimmten Paragraphen des Gesetzes infolge späterer Aenderungen unrichtig geworden ist[3]), oder der Kaiser und der Reichskanzler, sofern der Kaiser irrtümlich etwas anderes ausgefertigt hat, als übereinstimmend von Bundesrat und Reichstag beschlossen ist, oder nur der Reichskanzler,

---

[1]) Unter vielen anderen z. B. R.-G.-Bl. 1871 S. 442 und 1899 S. 132.

[2]) Laband a. a. O. II. S. 54.

[3]) In einem solchen Falle bedarf die übereinstimmend von Bundesrat und Reichstag beschlossene Berichtigung noch der Ausfertigung und Verkündigung des Kaisers, m. a. W. es bleibt nichts übrig, als nochmals den Weg der Gesetzgebung zu beschreiten.

sofern ein Druckfehler vorgekommen ist. Denn dafür ist der Reichskanzler verantwortlich, „weil er auf einem Versehen derjenigen Personen beruht, deren sich der Reichskanzler zu der ihm obliegenden Verkündigung des Gesetzes bedient[1])".

Die an die kaiserliche Ausfertigung und Verkündigung von Laband angeschlossene Erörterung, ob im Reiche ein Prüfungsrecht der Behörden in Ansehung des verfassungsmässigen Zustandekommens der Gesetze existiert oder nicht, dürfte gleichwohl nicht hierher gehören. Denn für die Frage des Bestehens oder Nichtbestehens eines solchen Rechtes im Reiche ist es belanglos, ob der Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze vorzunehmen hat oder sonst eine Persönlichkeit bezw. ein Faktor der Reichsgesetzgebung.

[1]) Vgl. zu diesen Ausführungen Fleischmann a. a. O. S. 98.

Literatur.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. 2. Bd. Stuttgart 1898.

Bornhak, Die verfassungsmässige Stellung des Deutschen Kaisertums. (Arch. f. öff. R. Bd. VIII.)

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. (Arch. f. öff. R. Bd. IV.)

Burckhardt, System des österreichischen Privatrechts. Bd. I. Das Recht, zugleich eine Einleitung in ein System des österreichischen Rechts. Wien 1883.

Dernburg, Pandekten. 7. Auflage. Bd. I. Berlin 1902.

Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayerischem Staatsrecht. (Hirths Annalen 1889.)

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Bd. VIII.

R. Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers. Berlin 1895.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen. (Brie, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. 1. Heft.) Breslau 1898.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipziger Dekanatsprogramm. 1885.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. (Arch. f. öff. R. Bd. XIV.)

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. (Marquardsens Handbuch des öff. R. Bd. I, 1.)

Gierke, „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches“ von Laband. 2. Bd. Tübingen 1878. (Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Wien. Bd. VI.)

Goltdammer, Archiv für preussisches und deutsches Strafrecht. Berlin. Bd. XIX.

Grassmann, Der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium. (Arch. f. öff. R. Bd. XI.)

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte I. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

Hänel, — II. Die organisatorische Entwickelung des deutschen Reiches. Leipzig 1880.

Hauser, Die Verfassung des Deutschen Reiches in den Grundzügen und Verhältnissen zu den Einzelstaaten. Nördlingen 1871.

Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz. (Arch. f. öff. R. Bd. XII.)

Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Bd. II. Würzburg 1867.

Hensel, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. (Hirths Annalen 1882.)

Hiersemenzel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes mit Hülfe und unter Mitteilung einer vollständigen Entstehungsgeschichte. Berlin 1867.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.

Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. (Hirths Annalen 1878.)

Joël, Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. eod.

Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers. (Arch. f. öff. R. Bd. V.)

Koller, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Historisch, juridisch und pragmatisch dargestellt. Berlin 1875.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.[1])

Laband, — II.

Laband, Parlamentarische Rechtsfragen. (Deutsche Juristen-Zeitung. Jahrg. 1903.)

Lindemann, Berichtigung der in verkündeten Reichsgesetzen enthaltenen Redaktionsversehen. (Arch. f. öff. R. Bd. XIV.)

von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg und Tübingen 1884.

G. Meyer, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. Jena 1889.

G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868.

G. Meyer, Laband, Das Staatsrecht u. s. w. 2. Bd. Tübingen 1878. (Hirths Annalen 1878.)

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 4. Aufl. Leipzig 1895.

von Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1840.

von Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Moser, Teutsches Staatsrecht. Bd. 50. Frankfurt und Leipzig 1753.

von Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts. 5. Aufl. München 1878.

Reichsgesetzblatt, Jahrg. 1871, 1876, 1899.

Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 und die wichtigsten Administrativgesetze des Deutschen Reichs mit

[1]) Ohne weiteren Zusatz beziehen sich die Citate auf dieses Werk Labands.

einer systematischen Darstellung der Grundzüge des deutschen Verfassungsrechts. Nördlingen 1871.

Riess, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrechte (Brie, Abhandlungen. (10. Heft.) Breslau 1904.

von Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Bd. I. 5. Aufl. Leipzig 1899 (neu bearbeitet von Zorn.)

von Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1876.

von Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I. Leipzig 1881.

Schulze, — Bd. II. Leipzig 1886.

Schulze, Preussisches Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts dargestellt. Leipzig 1872.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat. Kommentiert. Breslau 1896.

Seydel, Bayerisches Staatsrecht. Bd. II. München und Freiburg 1884.

Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung. 1. Aufl. Würzburg 1873.

Seydel, — 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897[1])

Seydel, Laband, Das Staatsrecht u. s. w. 2. Bd. Tübingen 1878. (von Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reiche. Leipzig 1878.)

Sontag, Redaktionsversehen des Gesetzgebers. Freiburg i. B. 1874.

Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstages. Jahrgänge 1871, 1877, 1878, 1890.

Thudichum, Die Verfassung des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag. (Hirths Annalen 1889.)

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I. 2. Aufl. 1895.

[1]) Ohne weiteren Zusatz beziehen sich die Citate auf die 2. Auflage.

Inhalts-Verzeichnis.

Vorwort . . . . . Seite 5
Einleitung . . . . . „ 7
Die Stellung des deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung.
I. Der Gesetzesvorschlag . . . . . „ 7
II. Die Beratung und Beschlussfassung . . . . . „ 20
III. Ausfertigung und Verkündigung . . . . . „ 23
a) Ausfertigung . . . . . „ 29
b) Verkündigung . . . . . „ 54

Lebenslauf.

Ich bin am 3. Juni 1881 zu Breslau geboren, bin evangelischer Religion und preussischer Staatsangehörigkeit. Nachdem ich den ersten Unterricht privatim genossen hatte, besuchte ich die Vorschule und die Gymnasialklassen des Königlichen König Wilhelms-Gymnasiums in Breslau, an welchem ich Ostern 1900 das Abiturientenexamen bestand. Sodann bezog ich die hiesige Universität und widmete mich sechs Semester lang dem juristischen Studium. Am 18. Mai 1903 bestand ich das erste juristische Staatsexamen. Meinen Vorbereitungsdienst als Referendar begann ich am Amtsgericht in Guttentag O.-S. am 6. Juni 1903. Vom 1. Oktober 1903 bis 30. September 1904 genügte ich meiner Militärpflicht beim Grenadier-Regiment König Friedrich III. (2. Schlesisches) Nr. 11 und wurde vom 1. Oktober 1904 ab dem Amtsgericht in Steinau a. O. zur weiteren Ausbildung überwiesen. Seit dem 8. März 1905 bin ich am Landgericht in Breslau beschäftigt.

Während meiner Studienzeit hörte ich Vorlesungen bei folgenden Herren Dozenten:

Brie, Dahn, Fischer, Gretener, Jakobi, Jörs, Kleineidam, Klingmüller, Leonhard, Manigk, Sombart, Wolf.

Es sei mir gestattet, ihnen allen an dieser Stelle meinen ergebenen Dank auszusprechen, insbesondere Herrn Geheimrat Brie für seine gütige Mühewaltung als Referent der vorstehenden Arbeit.

YC 09587

JN3465
.H4
236675
Hertzampf